

Denis Avilés

Descentralización y poder local en Chuquisaca



**Descentralización
y transformación de las relaciones
de poder local: el caso de ocho
municipios de chuquisaca**

**Descentralización
y transformación de las relaciones
de poder local: el caso de ocho
municipios de chuquisaca**

Denis L. Avilés Irahola



© Denis L. Avilés Irahola, 2009

© Plural editores, 2009

DL:

ISBN:

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez

Teléfono 2411018 / Casilla 5097, La Paz, Bolivia

E-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Prólogo	17
----------------	----

CAPÍTULO 1 **Introducción**

1. 1. Relevancia del estudio	21
1. 2. Preguntas del estudio	24
1.3. El área de estudio: municipios de alta y de baja diferenciación	26
1.3.1. Diversidad socio-cultural	27
1.3.2. Diversidad socio-económica	31
1.3.3. Preferencias político partidarias	35
1.4. Enfoque metodológico: enfoque del actor social y análisis histórico	37
1.4.1. El enfoque del actor social	37
1.4.2. Análisis histórico	38
1.5. Recolección de información y análisis	40
1.6. Estructura del documento	43

CAPÍTULO 2

Un repaso al debate: participación popular, descentralización y relaciones de poder

2.1. Los debates entorno a la participación popular y la descentralización	46
---	----

2.1.1.	Las fuerzas impulsoras de la descentralización y la participación popular: empoderamiento vs. instrumentalización	47
2.1.2.	Globalización y localización	51
2.1.3.	¿Descentralizar o re-centralizar el Estado?	55
2.1.4.	¿Es la descentralización necesaria para el desarrollo?	57
2.1.5.	Los efectos no previstos: profundizando las diferencias en el ámbito local	62
2.2.	Diferenciación social, poder y participación	64
2.2.1.	Poder y diferenciación social	65
2.2.2.	¿Quién participa y por qué?	67
2.3.	Diferenciación social y patrones de concentración de poder en América Latina	69
2.3.1.	Trayectorias de diferenciación social	69
2.3.2.	Patrones de concentración de poder: corporativismo, clientelismo y patrimonialismo	76
2.3.3.	Superando patrones de concentración de poder: control desde abajo	81
2.4.	Resumen del capítulo	82

CAPÍTULO 3

Antecedentes del proceso de descentralización en Bolivia

3.1.	Contexto histórico	85
3.1.1.	El sistema de haciendas y las explotaciones mineras	86
3.1.2.	Cambios en las estructuras de poder: La Guerra del Chaco (1932-1935)	87
3.1.3.	La Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996	89
3.1.4.	La consolidación del Estado centralista	92
3.2.	Acerca de las organizaciones socio-políticas en Bolivia	95
3.2.1.	Organizaciones sociales rurales	96
3.2.2.	Los comités cívicos	98
3.2.3.	Los partidos políticos	99
3.2.4.	La Cooperación Internacional	104
3.2.5.	Organizaciones no-gubernamentales (ONG)	107
3.3.	La Ley de Participación Popular	109
3.3.1.	La participación de la población en el desarrollo local	110
3.3.2.	Municipios urbano-rurales en Bolivia	113

3.3.3.	La reforma del gasto público	115
3.3.4.	Sistema político cercano a la población: elecciones locales y gobiernos municipales	118
3.4.	La Ley de Descentralización Administrativa	119
3.5.	Profundización del proceso: los avances	121
3.5.1.	La Ley Nacional del Diálogo	121
3.5.2.	Ruptura del monopolio político partidario	124
3.5.3.	La elección de prefectos departamentales	125
3.5.4.	Fortalecimiento de la gestión y de los ingresos municipales	127
3.6.	Los retrocesos	128
3.7.	Escenario actual	132
3.8.	Resumen del capítulo	134

CAPÍTULO 4

Municipios de alta diferenciación: Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí

4.1.	Características generales	137
4.1.1.	Ubicación y clima	137
4.1.2.	Población, pobreza y migración	138
4.1.3.	Actividades económicas	141
4.2.	Breve revisión histórica	144
4.2.1.	La población nativa y el sistema de las haciendas	144
4.2.2.	La Reforma Agraria	146
4.2.3.	La instrumentalización de los proyectos de desarrollo: La Corporación de Desarrollo de Chuquisaca y las cooperativas	148
4.2.4.	La caída de los hacendados y la emergencia de los caciques	152
4.3.	Estructuras de poder local previas a la implementación de políticas descentralizadoras	154
4.4.	La Ley de Participación Popular: el gobierno municipal como eje ordenador del poder local	157
4.4.1.	La composición del gobierno municipal	157
4.4.2.	El gobierno municipal y los partidos políticos	159
4.5.	La Ley de Participación Popular y los guaraní	166
4.6.	La Ley de Participación Popular y los campesinos-indígenas	168

4.7.	La reconfiguración de las relaciones de poder	173
4.8.	Resumen del capítulo	180

CAPÍTULO 5

Municipios de baja diferenciación: Sopachuy, Tomina, Padilla y Alcala

5.1.	Características generales	183
5.1.1.	Ubicación y clima	183
5.1.2.	Población, pobreza y migración	184
5.1.3.	Actividades económicas	186
5.2.	Breve revisión histórica	189
5.2.1.	Los pobladores originarios y el sistema de las haciendas	189
5.2.2.	La Reforma Agraria	191
5.2.3.	La instrumentalización de los proyectos de desarrollo: la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca y las cooperativas	192
5.3.	Estructuras de poder local previas a la implementación de políticas descentralizadoras	195
5.4.	La ley de participación popular: el gobierno municipal como centro del poder local	198
5.4.1.	La composición del gobierno municipal	198
5.4.2.	El gobierno municipal y los partidos políticos	203
5.5.	La Ley de Participación Popular y los campesinos quechua	207
5.6.	La reconfiguración del poder local	211
5.7.	Resumen del capítulo	218

CAPÍTULO 6

La transformación de las relaciones de poder local desde un análisis comparativo

6.1.	Estructuras de poder local	221
6.2.	Representación política	226
6.2.1.	Los nuevos representantes locales	227
6.2.2.	Mujeres representantes	231
6.2.3.	Resultados comparativos sobre la representación política	233

6.3.	Participación e influencia en el proceso de planificación	236
6.3.1.	Participación en los diagnósticos municipales y formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	237
6.3.2.	Participación en la formulación del Plan Operativo Anual (POA)	239
6.3.3.	Resultados comparativos sobre la participación e influencia en el proceso de planificación	242
6.4.	Resultados comparativos sobre los mecanismos de control	248
6.4.1.	Control ejercido por el Comité de Vigilancia (CV)	249
6.4.2.	Control ejercido por las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)	250
6.4.3.	Control ejercido por la competencia político partidaria	252
6.4.4.	Resultados comparativos sobre los mecanismos de control	253
6.5.	El caso de otros seis municipios	253
6.5.1.	Los Municipios altamente diferenciados	254
6.5.2.	Los Municipios de baja diferenciación	258
6.5.3.	Municipios de alta y baja diferenciación: una comparación	260
6.6.	Principales amenazas al proceso de descentralización participativa	262
6.6.1.	Prácticas no democráticas desde los partidos políticos	262
6.6.2.	Demandas no satisfechas	267
6.6.3.	Pobreza y falta de proyectos de promoción económica	268
6.6.4.	Conclusión de la sección	272
6.7.	Resumen del capítulo	274

CAPITULO 7

Conclusiones

7.1.	Los caminos de la dependencia histórica	281
7.1.1.	Eventos históricos en la formación de estructuras socio-políticas locales	282
7.1.2.	Mecanismos de perpetuación del poder	284
7.2.	Reconfiguración del poder local	288

7.3.	Eficiencia versus participación	292
7.4.	Amenazas a la legitimidad de la participación popular y la descentralización	294
7.5.	Implicaciones del estudio para las intervenciones descentralizadoras	296
	Referencias bibliográficas	301
	Planes de Desarrollo Municipal (PDMs):	315

Anexos

Anexo 1: Lista de personas entrevistadas	317
Municipio de Monteagudo	317
Municipio de Sopachuy	319
Municipio de Huacareta	319
Municipio de Villa Vaca Guzmán (Muyupampa)	320
Municipio de Machareti	320
Municipio de Tomina	320
Municipio de Padilla	320
Municipio de Alcalá	320
Sucre	320
La Paz	321
Anexo 2: Porcentaje aproximado en la distribución de recursos entre las áreas urbanas y rurales, estimación para el periodo 2001-2005	322
Monteagudo	322
Sopachuy	322
Anexo 3: Evaluación del desempeño de autoridades y representantes por los líderes de OTB de Monteagudo y Sopachuy, 2003 (de 0 a 7)	322
Anexo 4: Cambio del estatus de algunos programas de CORDECH en la región, después de la aprobación de la LPP y LDA	323

Índice de: Cuadros, mapas, y figuras

Cuadro 1.1: Población de los municipios de estudio y porcentaje de población rural	27
Cuadro 1.2: Auto-identificación con la población nativa e indígena en los municipios estudiados. En porcentaje de la población	28
Cuadro 1.3: Índice de Diversidad Shannon con base en datos de auto-identificación	30
Cuadro 1.4: Porcentaje de población alfabeta e idiomas hablados	31
Cuadro 1.5: Tamaño de propiedad de la tierra por familia, por municipio	33
Cuadro 1.6: Resultados de las elecciones municipales de 1995 y 1999 para los tres partidos más votados en los municipios de estudio, en porcentaje de votos	37
Cuadro 3.1: Resultados de las elecciones nacionales 1985-2005, en porcentaje de votos	101
Cuadro 3.2: Resultados de las elecciones municipales 1995, 1999 y 2004, en porcentaje de votos	102
Cuadro 3.3: Distribución geográfica de la cooperación internacional en apoyo a mancomunidades, 2003	105
Cuadro 3.4: Resultados elecciones de Prefectos 2005	126
Cuadro 4.1: Características generales de la población de los municipios altamente diferenciados	139
Cuadro 4.2: Puestos públicos ocupados por cuatro caciques locales en Monteagudo, antes de 1994	154
Cuadro 4.3: Ocupación y lugar de residencia de alcaldes y concejales en municipios altamente diferenciados. Periodo 1999-2004	160
Cuadro 4.4: Partidos políticos representados en los gobiernos municipales de los municipios altamente diferenciados, elecciones 1999	161
Cuadro 4.5: Ejemplos de demandas comunales y demandas hechas por mujeres, POA 2003-Monteagudo	172
Cuadro 4.6: Organizaciones No Gubernamentales en los cuatro municipios altamente diferenciados	179
Cuadro 5.1: Características generales de la población en los municipios de baja diferenciación	185

Cuadro 5.2	Ocupación y lugar de residencia de alcaldes y concejales en municipios de baja diferenciación. Periodo 1999-2004	202
Cuadro 5.3	Partidos políticos representados en los gobiernos municipales de los municipios de baja diferenciación, elecciones 1999	204
Cuadro 5.4	Organizaciones No Gubernamentales en los cuatro municipios de baja diferenciación	217
Cuadro 6.1	Número de concejales de acuerdo al partido político que representan, elecciones 1999 y 2004	228
Cuadro 6.2	Características apreciadas en candidatos por los representantes de OTB	230
Cuadro 6.3	Número de mujeres en los gobiernos municipales (1999-2004)	233
Cuadro 6.4	Efectividad en el control de la planificación y ejecución de proyectos municipales	249
Cuadro 6.5	Porcentaje de líderes de OTB que participaron al menos una vez en eventos informativos	251
Cuadro 6.6	Residencia de los concejales municipales antes de formar parte del GM	255
Cuadro 6.7	Partidos políticos representados en los gobiernos municipales y distribución de fondos en los presupuestos municipales, en porcentaje	264
Figura 1.1:	Consumo promedio per cápita, por mes y por municipio en el año 2001 (en bolivianos)	
Figura 1.2:	Distribución de entrevistas conducidas en los municipios	41
Figura 3.1:	Relación del Comité de Vigilancia con el Gobierno Municipal y las OTB	113
Figura 3.2:	Porcentaje de gastos en inversiones públicas, 1994 -2001	116
Figura 4.1:	Ejemplos mostrando la ocupación de los descendientes de familias tradicionales en Monteagudo	175
Figura 4.2:	Ocupación de descendientes de familias tradicionales en Huacareta: Ejemplo de tres familias de ex-hacendados	176
Figura 4.3:	Ejemplo de una familia con lazos familiares con autoridades en diferentes municipios	177

Figura 6.1:	Actores y organizaciones que influyen en el diseño de los Planes Operativos Anuales (POA)	244
Mapa 1.1:	Mapa municipal de Chuquisaca	29

Acrónimos y abreviaciones

ACLO	Acción Cultural Loyola (ONG)
ADN	Acción Democrática Nacionalista (Partido político)
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
APROFMI	Asociación de Productores de Maíz, Ají y Maní
ASEO	Asociación Ecológica del Oriente (ONG)
ASOPROF	Asociación de Productores de Frejol
ATICA	Programa Agua Tierra Campesina (ONG)
AUN	Alianza Unidad Cochabambina (Partido político)
CARE	CARE Bolivia (ONG)
CARITAS	Caridades Católicas (ONG)
CC	Comité Cívico
CCCH	Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca
CEDEC	Centro de Estudios para el Desarrollo de Chuquisaca (ONG)
CEPAD	Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (ONG)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICDA	Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (ONG)
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente y Chaco Boliviano
CIES	Centro de Investigación, Educación y Servicios (ONG)
CIES	CIES-Salud Reproductiva (ONG)
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción Campesina (ONG)
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
COB	Central Obrera Boliviana
CODEPES	Concejo de Desarrollo Productivo y Social
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo
CONDEPA	Conciencia de Patria (Partido político)
CORDECH	Corporación Regional de Desarrollo de Chuquisaca
CORDES	Corporaciones de Desarrollo Departamentales
CCOSV	Comitato di Coordinamento delle Organizzazioni per il Servizio (Agencia de Cooperación Internacional)
CSUTCB	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DUF	Directorio Único de Fondos

FADES	Fundación para alternativas de desarrollo (ONG)
FAM-Bolivia	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FAO	Organización Mundial para la Agricultura
FEDEAGRO	Federación de Asociaciones Agropecuarias de las Provincias Siles-Calvo y Tomina
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FPS	Fondo de Inversión Productiva y Social
FSB	Falange Socialista Boliviana (Partido político)
Fundación TIERRA	Fundación Taller de Iniciativas de Estudios Rurales y Reforma Agraria (ONG)
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
KADASTER	Catastro Rural Legal para el Departamento de Chuquisaca
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LDN	Ley del Diálogo Nacional 2000
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo (Partido político)
MBL	Movimiento Bolivia Libre (Partido político)
GM	Gobierno Municipal
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria (Partido político)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario (Partido político)
OTB	Organización Territorial de Base
PADEM	Programa de Apoyo a la Democracia Municipal
PADER	Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PLAFOR	Plan Agroforestal Chuquisaca Norte y Centro (ONG)
POA	Plan Operativo Anual
PROAGRO	Promotores Agropecuarios (ONG)
PRODECO	Proyecto de Desarrollo Comunitario
PROINPA	Fundación para la Promoción e Investigación de Productos Andinos
PAE	Programa de Ajuste Estructural
SIAM	Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal
SNPP	Secretaría Nacional de Participación Popular
UCS	Unión Cívica Solidaridad (Partido político)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
CV	Comité de Vigilancia

Prólogo

Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa abrieron posibilidades de participación política a grupos históricamente marginados y relacionaron al Estado con formas tradicionales de organización de manera no vista desde la revolución nacional de 1952. Además, abrieron el camino para una serie de transformaciones del sistema político y distributivo del gasto nacional; estos cambios, lejos de realizarse de manera paralela o deslegitimar la descentralización municipal, tomaron como eje articulador a los municipios. Después de más de 14 años de la promulgación de las leyes, la Descentralización constituye un proceso irreversible, socialmente legitimado y con autonomía económica y política mayor que la prevista por la LPP.

Esa es la principal conclusión de la autora de este libro Denis L. Avilés Irahola, luego de una exhaustiva reflexión en base a un análisis comparativo de dos tipos de municipios rurales del departamento de Chuquisaca. La autora clasifica los municipios en dos categorías: por un lado aquellos que tienen poca diferenciación social y económica interna entre los que destacan los municipios quechuas de los valles, y por otro lado los municipios de Monteagudo y del Chaco chuquisaqueño que tienen conformaciones poblacionales más heterogéneas y mayor presencia de población mestiza.

Este trabajo analiza con calidad científica y pertinencia el distinto desenvolvimiento de los actores locales de los municipios rurales, según los grados de cohesión interna y de equidad en el acceso a los recursos naturales, principalmente la tierra. En aquellos municipios de mayorías indígenas quechuas con acceso a pequeñas propiedades de tierras, donde la presencia de los vecinos de los pueblos es secundaria o marginal, la hegemonía étnica territorial del control político de los municipios es evidente y por tanto las relaciones dentro del municipio son menos conflictivas, más horizontales, tendientes a la equidad y actúan en torno a mayores consensos.

En cambio, en los municipios del chaco chuquisaqueño, incluyendo Monteagudo y Muyupampa, las poblaciones guaraníes dispersas y en muchos casos todavía sometidas a relaciones de servidumbre por parte de medianos ganaderos no indígenas –aunque no necesariamente grandes terratenientes– luchan por mayor acceso a la tierra, mayor participación política y compiten por el poder del territorio local. En estos casos, en la gestión municipal los conflictos son más recurrentes, la pugna por el control de los recursos naturales es permanente y los pequeños grupos de poder vinculados a la tierra reciben el respaldo de los partidos políticos más conservadores. Esta relación de conflicto se expresa en gestiones municipales donde la tensión y la pugna son el pan de cada día.

Este estudio muestra cómo el tema del acceso a la tierra–territorio cruza y determina no solamente las relaciones de producción (hombre–tierra) sino que configuran las estructuras del poder, las formas de ejercicio de la democracia, los alcances y los límites de la ciudadanía individual y colectiva, pero fundamentalmente la naturaleza étnica de las hegemonías territoriales. Este tipo de conflicto ha sido verificado por la Fundación TIERRA reiteradamente en otras regiones y realidades del país –que no son parte de este estudio– como la que viven los pueblos indígenas de la Chiquitanía en Santa Cruz, en medio de la presencia determinante de grandes empresas ganaderas y flujos migratorios de colonizadores de los Andes.

Resulta pues que los municipios que tienen mayores posibilidades de llevar adelante gestiones territoriales más armónicas y dinámicas, son aquellos que de alguna manera tienen más o menos resuelto su problema de derechos de uso, acceso y propiedad de los recursos naturales, especialmente la tierra.

Por otro lado el estudio destaca la importancia del ejercicio del derecho ciudadano a la participación política y los crecientes índices de incorporación de los sectores rurales más postergados en la vida política nacional, mediante la Participación Popular, a través de los partidos políticos. El proceso iniciado en 1994 ha promovido aceleradas formas de inclusión política de indíge-

nas extremadamente pobres que han logrado así conquistar –y lo siguen haciendo– formas de poder local que se han extendido desde sus comunidades con los sindicatos, hasta los municipios y departamentos, ya sea a través de agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o partidos políticos.

Si bien los efectos de inclusión política y de participación ciudadana tanto individual como colectiva son conquistas irreversibles del proceso de participación popular, no es menos cierto que existe desencanto por la falta de efectos más radicales en el cambio de las condiciones de vida de las poblaciones rurales extremadamente pobres. Los indígenas quechua aprecian los beneficios en salud, educación y participación política, que ahora se ejercita a gran escala y por primera vez en sus comunidades, pero las condiciones estructurales “de pobreza dura” se mantienen aún, posiblemente por la marcada desarticulación de los planes y proyectos municipales con los programas de desarrollo de nivel departamental y mucho más con aquellos de nivel nacional.

Esta visión del territorio local municipal como una “isla”, o una mera jurisdicción político-administrativa, antes que como un espacio de construcción –no solamente de relaciones políticas y culturales– sino principalmente de los potenciales económicos y productivos del territorio rural local sigue estando ausente de la práctica cotidiana de muchos municipios rurales no solamente en Chuquisaca, sino prácticamente en todo el país, con muy pocas excepciones.

Por otro lado la autora constata que *el proceso de descentralización en general, y la LPP en particular, cuentan con gran legitimidad entre la población de los ocho municipios estudiados...sin embargo, las prácticas no democráticas de los partidos políticos, las demandas insatisfechas y la pobreza amenazan el pleno cumplimiento de sus objetivos democratizadores*. Más adelante la autora concluye que *la falta de resolución de problemas concretos –tales como acceso a mercados, contrabando, falta de protección a productos estratégicos, falta de titulación de las tierras– tiene el potencial no sólo de minimizar, sino de revertir avances en la legitimidad de este proceso*.

Por último, basándose en los hallazgos del estudio la autora destaca que no puede haber descentralización efectiva sin un poder central que promueva e incluso controle el proceso de la descentralización. *Lejos de ser una contradicción...es necesario encontrar un balance entre la participación de la población y la planificación estratégica del desarrollo así como entre los poderes centrales, regionales y locales.*

A manera de cierre de este prólogo y para animar al lector a leer este riguroso trabajo de investigación de Dennis Avilés conviene recalcar que en Bolivia estamos ante una oportunidad histórica para cualificar y profundizar el proceso de construcción del poder local iniciado en 1994, con la inminente construcción de las Autonomías Indígenas a partir del 2009. No pueden entenderse los cambios en la nueva Constitución Política del Estado (2009) respecto de los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno local, a la elección de sus propias autoridades según sus usos y costumbres, y al control de los recursos naturales renovables, sin comprender a profundidad que ambas –La Participación Popular de 1994 y las Autonomías Indígenas de 2009– son parte de un mismo proceso, aunque con énfasis y acentos diferentes.

El mayor desafío para las futuras Autonomías Indígenas no será su organización político-administrativa, ni mucho menos la naturaleza de su identidad étnica cultural, como tampoco el ejercicio de los usos y costumbres de los pueblos originarios, sino principalmente la urgente necesidad de construir espacios territoriales dinámicos con posibilidades de generar riqueza y producir bienestar. Igual que en el caso de la Participación Popular, el desafío principal para las Autonomías Indígenas sigue siendo cómo éstas administran los recursos naturales de sus territorios, no solamente de manera equitativa y sostenible, y cómo son capaces de generar riqueza y de retener sus excedentes para permitir a sus pobladores vivir bien.

Miguel Urioste
Investigador
Fundación TIERRA
Septiembre, 2009

CAPÍTULO 1

Introducción

1. 1. Relevancia del estudio

A más de 15 años de iniciado el proceso de descentralización mucho se ha debatido sobre las formas como éste debería avanzar en Bolivia, incluyendo autonomías departamentales, federalización y autonomía de territorios indígenas. Sin embargo, poco se ha debatido sobre las formas que adquieren intervenciones descentralizadoras en escenarios marcados por relaciones de poder local pre-existentes. Más aún, y pese a su capital importancia, poco se conoce sobre los factores externos e internos que influyen en la transformación de las dinámicas de poder local una vez que la población adquiere la capacidad de elegir a sus autoridades y que éstas, a su vez, adquieren legítima capacidad política y económica.

Hasta ahora, los avances de la descentralización en el país son comúnmente identificados en dos ámbitos: la proliferación de proyectos de desarrollo y el fortalecimiento de la democracia local y la participación política. Pese a los avances en estos ámbitos, a los pocos años de promulgadas las leyes de Participación Popular (LPP) y Descentralización Administrativa (LDA) varios estudios apuntaban ya a sus deficiencias para incluir los intereses de la mayoría, particularmente aquellos de las poblaciones indígenas y campesinas (ver por ejemplo, Ströbele-Gregor, 1999; Calla, 1999; Albó y CIPCA, 1999). La revisión de literatura

atribuye como principales limitantes para lograr los ambiciosos objetivos de la descentralización a la falta de experiencia en el manejo técnico y financiero de proyectos a nivel local, la falta de coherencia entre planes regionales y locales, los débiles e insuficientes recursos humanos y económicos, la pobre infraestructura y la resistencia de grupos de poder –tanto en los gobiernos centrales como en los regionales– para ceder sus privilegios. Si bien se ha avanzado bastante sobre los factores técnicos y de manejo administrativo, aún se conoce poco sobre la influencia de diferencias de estatus, influencia, recursos y oportunidades.

El presente estudio analiza el accionar de los actores sociales bajo condiciones políticas y sociales que contribuyen ya sea a expandir o a obstruir su participación y empoderamiento en el marco de intervenciones descentralizadoras. Las dinámicas de poder local son enfatizadas por su importancia en la exclusión explícita e implícita de grupos con menor capacidad para tomar ventaja de políticas de intervención en sus propios espacios de vida¹. Tal como Harris (2002: 9) apunta: “En la práctica, formas de gobierno, incluyendo el control del ejecutivo en una asamblea de representantes elegidos a través de elecciones libres y abiertas, en el contexto de la libertad de expresión y asociación, nunca pueden eliminar en conjunto la significancia de diferencia en riqueza, poder y estatus en la sociedad” (traducción propia). Estas diferencias dan lugar a negociaciones, confrontaciones y exclusiones que determinan los frutos de los procesos de descentralización democrática. Esta afirmación es particularmente cierta en sociedades jerárquicas, tales como la boliviana, que se asientan en discriminaciones étnicas, de género y regionales todavía no resueltas.

1 En este estudio, el término “intervención” es usado tal como Long (2001: 248) lo utiliza, al referirse a “formas institucionalizadas de intervención que incluyen la implementación de proyectos de desarrollo o programas coordinados de desarrollo.” Esto implica poner en práctica conceptos normativos para cumplir con metas particulares.

El estudio se distingue de estudios anteriores en el tema de descentralización y poder local principalmente porque los pocos estudios que tratan ambos temas no son comparativos, sino que se concentran en municipios o grupos particulares. Entre estos estudios están los de Rojas *et al* (2000) y Albó y CIPCA (1999). El primero describe y analiza a las élites locales del departamento del Beni y resalta las relaciones paternalistas, patrimoniales y clientelistas además de apuntar a las posibilidades de escenarios más democráticos. En el segundo, Albó y CIPCA analizan las características generales de la participación de campesinos indígenas en 80 gobiernos municipales entre 1995 y 1999. Ambos estudios presentan importantes hallazgos para entender cómo los actores locales organizan nuevas respuestas en escenarios socio-políticos particulares, sin embargo no es parte de sus objetivos explicar cómo estas respuestas difieren bajo distintas condiciones socio-económicas.

Estudios comparativos entre países, incluyendo Bolivia, han sido elaborados, pero su propio propósito no da lugar a presentar elementos para entender los significados de las intervenciones de la descentralización en la vida diaria de los actores locales y cómo ellos reconfiguran el balance de poder en lo cotidiano. Entre estos estudios, están los de Blair (2000), Rowland (2001), Willis *et al* (1999) y, más recientemente, Jütting *et al* (2004).² Estos estudios ofrecen, sobre una amplia cobertura geográfica, análisis relevantes sobre los fundamentos y formación de diferentes modelos de descentralización y su funcionamiento. Ellos, sin embargo, ponen poca o ninguna atención a las variables socio-políticas donde estos modelos son implementados y, más bien, analizan el tema de la descentralización a través de los lentes de la descentralización fiscal, políticas en favor de los pobres, tamaño de los municipios y otros.

2 El análisis comparativo institucional sobre políticas indígenas y democracia en América Latina llevada adelante por Yashar (1997) puede ser también incluido en esta categoría.

Un estudio comparable al presente es el de Nijenhuis (2002), quien discute el caso de seis municipios, también en el departamento de Chuquisaca. Ella analiza la contribución de los contextos institucionales, espaciales y socio-económicos a los gobiernos y desarrollo locales en el marco del proceso de descentralización en Bolivia. Nijenhuis concluye que los factores institucionales, especialmente la presencia de ONG, las estructuras de poder y el papel de los partidos políticos constituyen factores más relevantes que los factores espaciales y socio-económicos. Esta conclusión resalta la importancia de un análisis más profundo sobre cómo y mediante qué mecanismos se transforman las estructuras de poder local, incluyendo la influencia ejercida por los partidos políticos y la presencia de ONG.

A medida que las diferentes propuestas por el derecho a administrar y decidir sobre el propio desarrollo (premisa básica de la descentralización participativa) constituyen fuente tanto de debate legítimo como de interesados enfrentamientos, corresponde mirar a fondo lo aprendido hasta ahora. Un detallado análisis del microcosmos de municipios rurales y su experiencia descentralizadora revela en este estudio la importancia de procesos históricos y relaciones de poder pre-existentes así como la acción política de algunos actores en determinar resultados de intervenciones universales y supuestamente neutras, como la descentralización.

1. 2. Preguntas del estudio

El estudio aquí presentado tuvo su origen en una tesis de doctorado cuyo objetivo fue el de comparar cambios en el balance de poder local como resultado del inicio del proceso de descentralización en cuatro municipios de alta diferenciación y cuatro municipios de baja diferenciación socio-política³. Los térmi-

3 Tesis de Doctorado, 2005. Título original: "Popular participation, decentralisation, and local power relations in Bolivia". Rheinischen Friedrich

nos de “municipios de alta y baja diferenciación” se refieren a la clasificación de los municipios de acuerdo a su diversidad socio-cultural y socio-política descritos más adelante (Sección 1.3). En el estudio se entienden relaciones de poder como el universo de relaciones sociales que determinan tanto posiciones de dominación como de subordinación en tres dimensiones: representación, influencia sobre decisiones que afectan a toda la población y control sobre el desempeño de los gobiernos locales.

En el marco de este estudio, las intervenciones descentralizadoras son entendidas como intervenciones del desarrollo, vale decir, como “un proceso socialmente construido y negociado en curso, no solamente la ejecución de un plan de acción especificado anteriormente, con resultados esperados” (Long, 2001:31, t.p.). Como tales, las intervenciones descentralizadoras son configuradas localmente, lo que lleva al planteamiento de la siguiente pregunta central del estudio: ¿Cómo los actores locales de municipios de alta y de baja diferenciación recrean las dinámicas de sus relaciones de poder en el marco de las intervenciones descentralizadoras? Para resolver esta pregunta fue necesario contestar a las siguientes cuatro interrogantes derivadas:

1. ¿Cómo cambiaron las dinámicas de representación local una vez iniciado el proceso de descentralización?
2. ¿En qué medida la población ganó influencia en la toma de decisiones locales y en el proceso de planificación?
3. ¿En qué medida la población ejerce control sobre los procesos iniciados con la descentralización?
4. ¿Cuáles son las principales amenazas para el logro de los objetivos de la LPP y LDA en términos de participación democrática?

1.3. El área de estudio: municipios de alta y de baja diferenciación

Los ocho municipios seleccionados para el estudio se sitúan en el departamento de Chuquisaca (ver Mapa 1.1). Chuquisaca fue el departamento elegido por tres motivos. Primero, el Departamento muestra alta diversidad socio-cultural, incluyendo la presencia de campesinos-indígenas (quechua, guaraní, aymara y otros) y de población blanco-mestiza. Segundo, Chuquisaca inició la implementación del proceso de descentralización más temprano que otros departamentos. Así, antes de la promulgación de la LPP, CORDECH, algunas organizaciones privadas y ONG habían ya dividido Chuquisaca en cinco sub-regiones ecológicas y establecido planes locales de desarrollo. Concejos Microregionales de Planificación promovían la participación local al incluir entre sus representantes a miembros de los comités cívicos (CC) de poblaciones grandes y medianas, asociaciones de productores, ONG y gobiernos locales. Tercero, Chuquisaca contaba ya a principios de 1990 con una vibrante sociedad civil compuesta por una variedad de grupos de interés: organizaciones indígenas, CC, ONG, asociaciones de productores y otros. Todos los municipios fueron elegidos en un mismo departamento para eliminar la variable de diferentes autoridades departamentales en los municipios (Prefectura, Policía, etc.). Los municipios de Monteagudo y Sopachuy fueron elegidos como casos de estudio en profundidad, mientras que Huacareta, Muyupampa, Macharetí, Padilla, Alcalá y Tomina permitieron extender la comparación entre municipios de alta y baja diferenciación.

Los municipios de Sopachuy, Tomina, Huacareta y Macharetí constituyen municipios 100 % rurales; vale decir, ninguno de sus centros poblados excede el número de dos mil habitantes.⁴

4 Las definiciones “urbano” y “rural” corresponden a los censos nacionales de 1976 y 1992 y la Encuesta Nacional de Población y Vivienda de 1988, que consideran localidades urbanas a aquellas con más de dos mil habitantes.

Cuadro 1.1:
Población de los municipios de estudio y porcentaje de población rural

Municipio	No. de habitantes	Población en área rural (en porcentaje)
Monteagudo	26.504	72,5
Huacareta	10.007	100
Muyupampa	10.748	78,0
Machareti	7.386	100
Sopachuy	7.241	100
Padilla	12.562	78,4
Alcalá	4.034	100
Tomina	9.060	100

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE, 2002).

En este estudio, “urbano” se refiere a la capital de municipio con mayor concentración de población, donde operan los gobiernos municipales, y “rural” se refiere a las comunidades dispersas del municipio. La distinción entre municipios de alta y de baja diferenciación se construyó con base en factores socio-culturales, socio-económicos y de preferencias político-partidarias.

1.3.1. Diversidad socio-cultural

Las diferencias socio-culturales de los municipios de alta y baja diferenciación responden en gran medida a su trayectoria histórica. Estos municipios pertenecen a diferentes dominios étnicos y culturales. Los municipios de alta diferenciación, tierras bajas del Chaco, fueron originalmente habitadas por población Guaraní, conquistados a finales del Siglo XIX y finalmente subyugados por asentamientos de grandes propietarios de tierra, oficiales militares y sacerdotes de la Iglesia. Flujos migratorios desde las tierras altas se sumaron a la ya alta diversidad socio-cultural del lugar durante los años 1950s y 1970s. Los municipios de baja diferenciación, por su parte, se ubican en los valles de Chuquisaca que fueron una vez dominio de los Incas. Comunidades campesino-quechua constituyen la mayor parte de la población y habitan

principalmente en comunidades aledañas a pueblos principales, cuyos habitantes son una mezcla de población blanco–mestiza y otros de procedencia indígena que se asentaron como comerciantes o prestadores de servicios.

La población de los municipios de alta diferenciación se auto-identifican con al menos tres grupos: no-nativos, guaraní y quechua, mientras que los municipios de baja diferenciación comprenden dos grupos principales: quechua y no-nativos (ver Cuadro 1.2). La aplicación del índice de diversidad Shannon⁵ detallado en el cuadro 1.3 ubica el grado de diversidad étnico de los ocho municipios estudiados en el siguiente grado decreciente: Muyupampa, Huacareta, Macharetí, Monteagudo, Padilla, Alcalá, Tomina y Sopachuy.

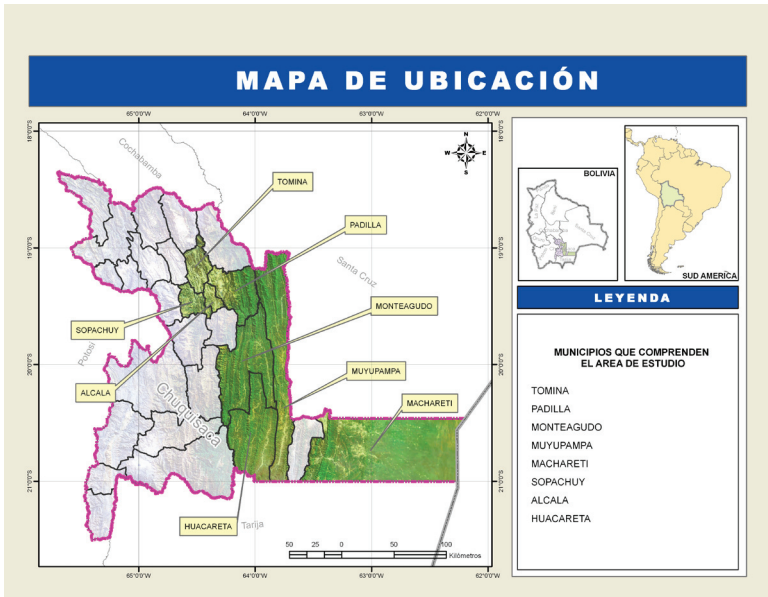
Cuadro 1.2: Auto-identificación con la población nativa e indígena en los municipios estudiados. En porcentaje de la población

Tipo de Municipios	Municipios	Quechua	Aymara	Guaraní	Otro Nativo O Indígena	No Nativo Ni Indígena
Alta Diferenciación	Monteagudo	17,66	0,62	6,16	1,16	74,36
	Huacareta	8,6	0,3	32,5	0,60	57,9
	Muyupampa	0,15	0,42	28,4	0,64	55,04
	Macharetí	6,02	0,40	31,48	1,26	60,82
Baja Diferenciación	Sopachuy	84,52	0,17	0,12	0,42	14,74
	Padilla	55,07	0,52	0,52	0,38	43,5
	Alcalá	29,88	0,0	0,04	1,51	68,54
	Tomina	83,78	0,26	0,0	0,18	15,75

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE, 2002).

5 El Índice de Diversidad Shannon mide la diversidad de la población en áreas geográficas determinadas así como la distribución de esta diversidad. Este índice provee mayor información acerca de la composición de una comunidad más allá del número de grupos en su interior y toma en cuenta la relativa abundancia de los diferentes grupos. Aunque el Índice de Diversidad Shannon deriva de las ciencias naturales, puede ser usado para comprender la geografía de variables étnicas u otras de tipo social.

Mapa 1.1: Mapa municipal de Chuquisaca



Pese a la cercanía geográfica de los municipios estudiados, al menos tres factores los diferencian: el origen étnico, el idioma y la cultura (entendida como formas y expresiones particulares de una sociedad determinada). En los municipios de baja diferenciación predomina la población nativa de origen quechua. En Alcalá, notablemente, predomina la población de origen blanco-mestizo. Sin embargo, debido al aislamiento geográfico del área y su contacto estrecho con la población nativa, ésta no sólo responde a características socio-culturales quechuas sino que se dedica a las mismas actividades económicas. Por ello, Alcalá responde a la clasificación de municipios de baja diferenciación.

En los municipios de alta diferenciación, la población no-nativa ni indígena (blanco-mestiza) comprende la mayoría, mientras que los guaraní comprenden la minoría más numerosa, seguida de los inmigrantes quechua. Solamente en Monteagudo la población quechua supera a la guaraní.

Cuadro 1.3: Índice de Diversidad Shannon con base en datos de auto-identificación⁶

	Municipio	Índice de diversidad shannon	
		Diversidad h	Uniformidad eh
Alta diferenciación	Monteagudo	0,78	0,48
	Huacareta	0,94	0,58
	Muyupampa	1,03	0,64
	Macharefí	0,91	0,56
Baja diferenciación	Sopachuy	0,47	0,29
	Padilla	0,77	0,47
	Alcalá	0,69	0,42
	Tomina	0,68	0,42

Fuente: Cálculo propio con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE, 2002).

Respecto al idioma, el Cuadro 1.4 muestra que en los municipios de alta diferenciación, la población habla tres idiomas principales y sólo dos en los de baja diferenciación. En Sopachuy y Tomina el quechua domina sobre el español. El Cuadro 1.4 también muestra que en los municipios altamente diferenciados la población tiene mayor acceso a la educación. Monteagudo y Macharefí, con 86,2 y 71,7% respectivamente, sobrepasan el promedio nacional de alfabetismo. Sopachuy muestra el porcentaje más bajo: 53,5. Dado el hecho de que el idioma español continúa siendo el idioma primario en el sistema de educación, es razonable concluir que en los municipios altamente diferenciados las diferencias entre alfabetos y analfabetos es mucho más alta que en los municipios

6 La variable de Diversidad H se calcula: $H = -\sum[(P_i/P) \cdot \ln(P_i/P)]$ y la Uniformidad EH: $E_h = H/\ln n$. P_i representa el número de individuos en un grupo; P representa el número total de individuos y n el número de grupos. El Índice de Uniformidad Shannon (EH) mide con mayor propiedad la diversidad de la distribución, pues normaliza el índice H al dividirlo por el logaritmo natural de los grupos. Esto proporciona un número entre 0 y 1. Mientras más grande sea el número de EH, mayor es la igualdad de representación de todos los grupos; mientras más bajo sea el número, mayor es el dominio de uno de los grupos étnicos (o de la variable considerada).

de baja diferenciación, con la población de habla nativa entre los menos alfabetizados. Así mismo, mientras que las diferencias de alfabetismo entre zonas urbanas y rurales es evidente, las brechas entre hombres y mujeres son aún más notorias con distancias de entre 11 a 23 puntos porcentuales (INE, 2002).

Cuadro 1.4: Porcentaje de población alfabeta e idiomas hablados

Tipo de municipios	Municipios	Tasa de alfabetismo en porcentaje*	Idiomas hablados por orden de importancia**
Alta diferenciación	Monteagudo	73,72	E, q y g
	Huacareta	66,15	E, g y q
	Muyupampa	74,41	E, g y q
	Macharetí	86,25	E, g y q
Baja diferenciación	Sopachuy	53,57	Q y e
	Padilla	69,85	E y q
	Alcalá	65,31	E y q
	Tomina	54,06	Q y e

* Población mayor de 15 años

**Q: Quechua; G: Guaraní y E: Español

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE, 2002).

Las poblaciones quechuas, blanco-mestizas y guaraní se distinguen a sí mismas del resto y se atribuyen diferentes características socio-sicológicas. La población quechua se refiere a los habitantes del Chaco como “adentreños” o “cambas” y los consideran alegres y despreocupados. Los últimos consideran a los habitantes del valle como “afuereños” o “collas” y los caracterizan como trabajadores y buenos comerciantes. Por su parte, los Guaraní se distinguen orgullosamente así mismos del resto de la población y les asignan en conjunto el denominativo de “Karai.”

1.3.2. Diversidad socio-económica

Chuquisaca ocupa el tercer lugar en niveles de pobreza entre los nueve departamentos de Bolivia: el 70,1% de su población vive

por debajo del nivel de satisfacción de las necesidades básicas. Este porcentaje supera con 11,5 puntos el promedio nacional, promedio que se ubica en segundo lugar de entre los países más pobres de América Latina. Según el Mapa Boliviano de Pobreza 2001 (INE-UDAPE, 2002)⁷, todos los municipios estudiados muestran niveles de pobreza más altos que el promedio nacional de 58.6%. Entre 85 y 94,9% de la población en seis de los ocho municipios vive en la pobreza. Monteagudo es el municipio menos pobre con 60% de su población pobre. Tres variables socio-económicas distinguen a las dos categorías de municipios considerados: la distribución de tierra disponible por familia, patrones de gastos de consumo (desigualdad) y características de migración.

La mayoría de la población trabajadora mayor de diez años en los ocho municipios dedica sus actividades a la agricultura y la ganadería, mayormente en economías de subsistencia (INE, 2002). Por tanto, la disponibilidad de la tierra permanece como factor central en la diferenciación socio-económica. La Ley de Reforma Agraria de 1953, seguida de la Revolución Nacional de 1952, que apuntó entre otros a eliminar la servidumbre y distribuir tierra entre los campesinos-indígenas, tuvo un impacto diferenciado a nivel regional. La reforma fue menos exitosa en el la región del Chaco que en los valles centrales de Chuquisaca debido a factores geográficos, demográficos y políticos (explicados en detalle en los capítulos 4 y 5). Como consecuencia, haciendas de gran dimensión permanecieron en manos de sus dueños y sus descendientes. Paralelamente, algunas de las pocas haciendas afectadas fueron distribuidas ya sea por autoridades o por los patrones entre las familias a su servicio. Estos eventos, sumados a flujos migratorios posteriores, dieron como resultado una gran

7 El Mapa Boliviano de la Pobreza está basado en el criterio de Necesidades Básicas no Satisfechas. Este criterio define como pobre a la población que carece de niveles mínimos de bienestar relacionados con condiciones de vivienda, disponibilidad de agua y servicios sanitarios, energía, educación y acceso a la salud.

variedad en el tamaño de propiedades agrarias en Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí.

La amplia aplicación de la reforma agraria en los valles altos donde se ubican Sopachuy, Alcalá, Tomina y Padilla resultó en una distribución más homogénea de la tierra entre los trabajadores y familias de las propiedades afectadas. Las comunidades que permanecieron libres también acabaron asignando parcelas familiares a sus miembros. Ahora, pequeñas parcelas de tierra familiares constituyen la forma predominante de uso y tenencia de la tierra en los valles chuquisaqueños.

Cuadro 1.5:
Tamaño de propiedad de la tierra por familia, por municipio

Tipo de municipios	Municipio	Rangos de tamaño de la tierra por familia, en ha.	Promedio de tamaño de la tierra, en ha.	Tipo de tamaño de tierra prevalente, en ha.
Alta diferenciación	Monteagudo	1 – 1.400	80,13	Mediana (20–500)
	Huacareta	1 – 7.220	No hay datos	Mediana (20–500)
	Muyupampa	1,2 – 8.000	6,38	Mediana y grande
	Macharetí	10–5.000	No hay datos	Grande (mayor a 1000)
Baja diferenciación	Sopachuy	0,25 – 69,6	2,2	Pequeña (menor a 20)
	Padilla	1,08 – 5,51	4,65	Pequeña (menor a 20)
	Alcalá*	—	—	Pequeña (menor a 20)
	Tomina	0,25 – 78	2,5	Pequeña (menor a 20)

*El dato para Alcalá no fue incluido por ser inconsistente.
Fuente: Planes de Desarrollo Municipal y KADASTER, 1998.

El cuadro 1.5 muestra que en los cuatro municipios de alta diferenciación, no solamente predominan grandes extensiones de tierra, sino que la diferencia de tamaño de las propiedades es mucho mayor que la de los cuatro municipios de baja diferenciación.

La segunda variable socio-económica, dispersión del gasto de consumo o inequidad, es reflejada en la figura 1.1. Ésta muestra un promedio de consumo per cápita más alto en Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí. La presencia de indígenas

guaraní en estos municipios, con un ingreso que se aproxima a cero debido a sus actividades agrícolas de subsistencia, significa que el rango de gasto de estos municipios es más amplio, con los blanco-mestizo en un extremo y los indígenas guaraní en el otro. Datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), confirma diferencias en el grado de inequidad en los municipios de estudio y los ubica en el siguiente orden decreciente de inequidad: Macharetí, Huacareta, Muyupampa, Monteagudo, Alcalá, Tomina, Padilla y Sopachuy (INE, 2002).⁸

En cuanto a las características de migración, la mayor presencia de inmigrantes y sus descendientes en los municipios de alta diferenciación refuerzan los rasgos heterogéneos de su población. Grupos numerosos llegaron desde el norte en dos flujos masivos, los de los años 1950s y los de los años 1970s, motivados principalmente por la disponibilidad de tierras y demanda de mano de obra. Mientras que la migración de los años 1950s respondió a la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y su influencia sobre la migración hacia zonas menos pobladas, la migración de los años 1970s respondió a la mejora en la infraestructura caminera e inicio de proyectos de desarrollo. Así, Casanovas (1987: 51–53) nota la “magnitud de las corrientes migratorias” hacia las provincias Siles y Calvo desde la provincia Tomina, como uno de los procesos más importantes de concentración regional migratoria registrada por el censo de 1976. Según este censo, el 20% de la migración intra-departamental siguió ésta dirección.

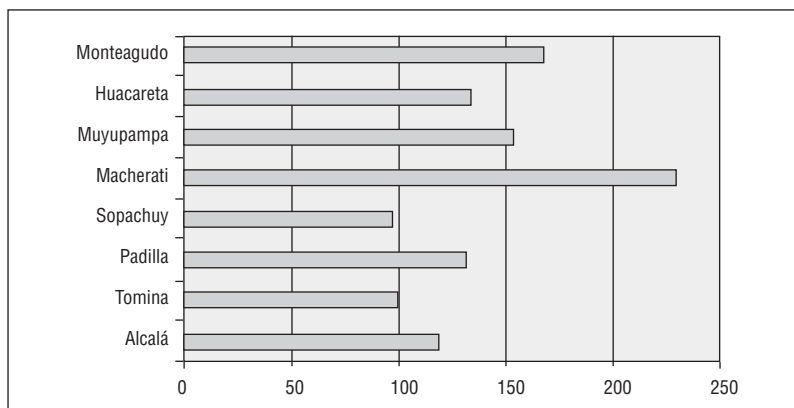
Monteagudo recibió la mayor parte de las corrientes migratorias en su territorio, tal como lo evidencia el Censo de 1992, al mostrar que el 40% de los inmigrantes no eran nativos del

8 INE y UDAPE crearon indicadores de inequidad basados en la distribución del gasto de consumo en muestras de viviendas en todos los municipios en el año 2001. De acuerdo a sus datos, niveles de entropía mayores implican mayores inequidades al interior de los municipios. Los datos de entropía encontrados para los ocho municipios son: Macharetí: 0,50; Huacareta: 0,40; Muyupampa: 0,36; Monteagudo: 0,33; Alcalá: 0,23; Tomina: 0,22; Padilla: 0,21 y Sopachuy: 0,21 (INE, 2002).

municipio. Actualmente, todavía se registran migraciones de la población quechua y aymara de los valles altos y altiplano, ya sea de manera temporal o permanente, para trabajar en labores agrícolas, comercio y servicios.

Por su lado, los diagnósticos de los planes municipales de Sopachuy, Tomina y Alcalá informan de mínimos procesos de inmigración explicados principalmente por patrones de matrimonio patri-locales. Solamente el municipio de Padilla presenta un porcentaje importante de población de origen externo, pues aproximadamente el 25% de la población está comprendida por una mayoría quechua proveniente de municipios aledaños (PDM de Padilla, 1997).

Figura 1.1: Consumo promedio per cápita, por mes y por municipio en el año 2001 (en bolivianos)



* Tasa de cambio al 2001: 6.6 bolivianos por 1 dólar de los Estados Unidos (2001).
Fuente: UDAPE, 2004. Disponible en: www.udape.gov.bo/atlas04/CUADROS/Consumo.htm.

1.3.3. Preferencias político partidarias

El cuadro 1.6 muestra que los tres partidos con mayor representación en el Poder Ejecutivo central y Parlamento desde la recuperación del sistema democrático en 1982, predominan también en los mu-

nicipios de alta diferenciación⁹. En las provincias Siles y Calvo, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Acción Democrática Nacionalista (ADN) lideraron los resultados mientras que el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) los siguió de cerca. En cambio, las preferencias político partidarias de las elecciones municipales de los años 1997, 1999 y 2004 muestran que el Movimiento Bolivia Libre (MBL) ganó consecutivamente en Sopachuy, Alcalá y Tomina en las elecciones 1995 y 1999. Las elecciones del año 2004 marcaron un cambio en el comportamiento electoral en todos los municipios debido al ingreso en el escenario político local de agrupaciones ciudadanas y la emergencia de partidos llamados “no tradicionales” por su distanciamiento con posturas políticas de partidos con más de 20 años de trayectoria¹⁰.

El 2004, el MBL y el MIR estuvieron nuevamente entre los primeros en las elecciones en los municipios de baja diferenciación, sin embargo el MAS, un nuevo actor político, emergió con fuerza en lo local ocupando ya sea el primer o el segundo lugar en estos cuatro municipios. En los municipios de alta diferenciación la ADN, MNR y MIR mantuvieron su preferencia, pero se sumaron, además, dos nuevos partidos: el Movimiento Sin Miedo (MSM) y el MAS que obtuvieron el primer lugar en dos municipios y el segundo y tercer lugar en tres municipios, respectivamente.

9 Desde 1982, el MNR ha sido gobierno tres veces (1985-1989; 1993-1997 y 2001-2002); el MIR una vez (1989-1993) y la ADN una vez (1997-2002).

10 La ADN fue fundada el año 1979 por Hugo Banzer Suárez y ha sido históricamente apoyada por visiones de centro derecha. El MNR fue fundado en 1941, y todavía hoy cuenta con el apoyo de grupos de clase media y campesina, que permanecen leales al partido que liderizó la revolución nacional de 1952. El cuarto partido predominante, MIR, fue fundado en 1971. Su base electoral estaba comprendida por clases medias de poblaciones pequeñas e intermedias. Pese a una serie de acusaciones de corrupción, el MIR permaneció hasta hace muy poco como la cuarta fuerza política en Bolivia, gracias tanto a su influencia entre poblaciones rurales así como al trabajo político con grupos específicos, tales como la población indígena de las tierras bajas.

Cuadro 1.6: Resultados de las elecciones municipales de 1995 y 1999 para los tres partidos más votados en los municipios de estudio, en porcentaje de votos

Tipo de municipio	Municipalidades	Elecciones 1995			Elecciones 1999			Elecciones 2004		
		1º	2º	3º	1º	2º	3º	1º	2º	3º
Alta diferenciación	Monteagudo	31,31 MNR	26,90 ADN*	24,84 UCS	27,11 ADN	24,54 MIR	20,15 MNR	21,11 Msm	16,02 MAS	15,44 Un
	Huacareta	62,95 ADN	26,86 MBL	6,47 ADN	37,51 ADN	35,73 MIR	20,14 MNR	32,49 MIR	21,99 ADN	16,89 MAS
	Muyupampa	42,71 MNR	27,19 MBL	11,72 ADN	38,76 MNR	27,17 MIR	17,01 ADN	31,91 Msm	18,85 MIR	15,18 MNR
	Machareti	30,64 MNR	27,54 ADN	24,05 MBL	50,92 ADN	20,24 MNR	14,78 MIR	33,10 ADN	16,20 MNR	12,93 MAS
Baja diferenciación	Sopachuy	54,77 MBL	20,98 MNR	11,63 MIR	43,56 MBL	19,11 MIR	14,67 ADN	32,84 MBL	32,14 MAS	9,94 Mmp
	Padilla	34,22 MIR	21,69 MNR	19,59 MBL	33,58 MIR	28,57 MNR	17,52 ADN	40,29 MIR	18,90 MAS	17,21 MBL
	Alcalá	44,23 MBL	27,33 MIR	14,22 MNR	49,49 MBL	33,25 MIR	7,54 ADN	47,81 Mmp	24,63 MAS	16,00 MIR
	Tomina	49,91 MBL	17,96 MNR	17,01 MIR	36,69 MBL	23,56 ADN	19,84 MIR	26,96 MAS	26,47 MIR	23,95 MBL

* ADN ganó en coalición con el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Fuente: Corte Nacional Electoral. Resultados Departamentales, Elecciones Municipales 1995 y 1999. Disponible en: www.cne.org.bo

1.4. Enfoque metodológico: enfoque del actor social y análisis histórico

El estudio se basó principalmente en datos cualitativos obtenidos a través de la investigación etnográfica de campo y el análisis de datos secundarios. Dos enfoques metodológicos enmarcaron la recolección y análisis de información: el actor social y el análisis histórico.

1.4.1. El enfoque del actor social

El enfoque del actor social permite analizar el papel de los actores locales y su habilidad de reconfigurar intervenciones de desarrollo en el marco de sus condiciones tanto limitantes como

favorables. Este enfoque da lugar al análisis de relaciones de poder como un proceso permanente y fluido de negociación y “actos de hacer” entre actores que “poseen” capacidades para actuar (agencia), tales como conocimiento y habilidad para evaluar situaciones problemáticas y organizar respuestas adecuadas a sus intereses. Permite, además, revelar la interconexión entre diferentes sistemas de conocimientos y organización dados con una intervención externa (por ejemplo, una nueva política económica) y los significados que adquieren estas intervenciones y sus definiciones en lo cotidiano (Long, 2001).

El representante más significativo del enfoque del actor social, Norman Long, propone la consideración de intervenciones como realidades múltiples hechas de distintas percepciones culturales e intereses sociales, y constituidas por luchas sociales y políticas constantes que toman lugar entre los varios actores sociales involucrados. Las intervenciones del desarrollo, sostiene Long, se enlazan con intervenciones previas y tienen consecuencias para las que vendrán; por tanto, ellas superan las convenciones de tiempo y espacio. Por tanto, implican una confrontación entre diferentes formas de vida y experiencias socio-políticas construidas en el pasado. Este enfoque se aplica en este estudio en el marco del proceso de descentralización como producto de la continua interacción de actores relevantes tales como las autoridades municipales y representantes de base. La capacidad de los actores sociales de maniobrar al interior de sus respectivos espacios socio-políticos es parte central del presente análisis. Aunque el enfoque del actor social implica una mirada cercana a las características culturales, formas de organización social y valores sociales.

1.4.2. Análisis histórico

El análisis histórico, de manera similar al enfoque de dependencia (path dependency) e institucionalismo histórico, no presenta el pasado como un estudio histórico riguroso ni tampoco como

una descripción histórica sino, más bien, como una fuente para explicar mecanismos de cambio. La identificación de eventos históricos o coyunturas críticas, permite el establecimiento de conexiones entre ellos y sus consecuencias al interior de marcos substanciales ciertos (ver Collier, 1998; Collier y Collier 2002; Pierson and Skocpol, 2002; y Schwartz, 2003). El análisis histórico, particularmente cuando toma una aproximación comparativa, sigue una larga tradición de investigación basada en tres atributos definidos: a) un enfoque sostenido en una serie de casos bien definidos; b) la atención a un tiempo histórico definido y el desenvolvimiento de procesos causales en el tiempo; y c) el uso de comparación sistemática para generar y/o evaluar la explicación de los resultados (ver Collier, 1998). El análisis histórico no se centra necesariamente en el análisis de instituciones y organizaciones, sino en las elecciones de los actores sociales y sus acciones en el tiempo¹¹.

Este estudio, entonces, descansa en dos tradiciones de investigación aplicadas en estudios sociales y políticos: la del enfoque del actor social y el análisis histórico. El fin es el de explicar los cambios en las configuraciones de poder después de la aplicación de políticas de descentralización como determinados tanto por eventos históricos que configuran características socio-culturales y políticas como por las acciones de los actores y su capacidad de

11 Los enfoques de dependencia y de institucionalismo histórico se centran en las instituciones como determinantes de las elecciones, oportunidades y limitantes de las personas. Por ejemplo, ver el estudio de Yashar (1997) para un enfoque histórico institucional, el cual explica la emergencia de movimientos indígenas en América Latina como respuesta a la emergencia de políticas liberales y reformas económicas del Estado incompletas. Ver también el trabajo de Mahoney (2001), quien concluye desde un análisis de dependencia histórica que los siglos XIX y XX formaron una coyuntura crítica que pone a las regiones al interior de los países en trayectorias contrastantes de regímenes de cambio en América Central. Debates sobre la relevancia de los argumentos del enfoque de dependencia histórica persisten, de modo que algunos lo consideran un enfoque mientras que sus adeptos formalmente la elaboran como una teoría.

evaluar, reaccionar y capturar espacios de poder *vis-á-vis* otros actores y nuevas situaciones.

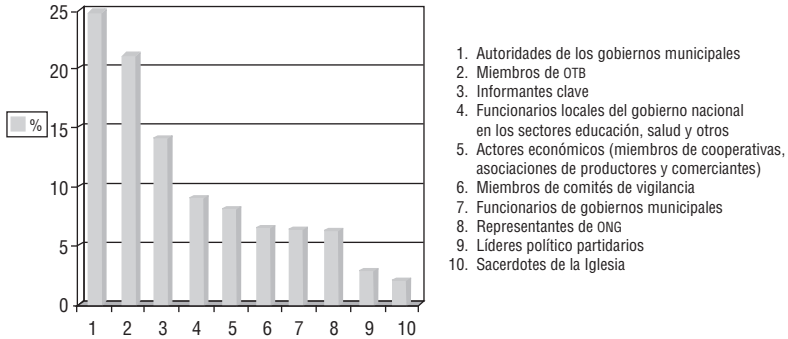
1.5. Recolección de información y análisis

Cuatro fueron los métodos aplicados para la recolección de datos durante el estudio: entrevistas individuales, cuestionarios individuales y de grupo llenados durante talleres con representantes de OTB, observación participativa y revisión de documentación. El trabajo de campo fue llevado adelante entre julio de 2002 y mayo de 2003.

Más de cien entrevistas fueron aplicadas a tres grupos de actores: a) informantes clave nacionales y regionales en Sucre y La Paz: académicos, autoridades nacionales y regionales y miembros de ONG y cooperación internacional; b) actores municipales identificados a través del método de “bola de nieve”, vale decir, el seguimiento de discursos similares o conflictivos en una entrevista para la identificación de nuevos entrevistados potenciales; y c) funcionarios locales de organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales. Las entrevistas fueron semi-abiertas y tuvieron una duración de entre media hora hasta tres horas, dependiendo de la disposición de los entrevistados de expresar sus puntos de vista. La mayor parte de las entrevistas tuvieron lugar con actores municipales quienes respondieron similares preguntas acerca de la vida socio-política del municipio, evaluación del desempeño del Gobierno Municipal (GM) y el impacto de la LPP y LDA. En varios casos, algunos pobladores introdujeron otros temas que consideraron relevantes a la discusión, tales como tenencia de la tierra, mercados, relaciones político partidarias y otros.

Aunque un número considerable de entrevistas tuvieron lugar entre diferentes grupos de actores (el Anexo 1.1 muestra la lista de entrevistados y entrevistadas), tres limitaciones deben ser reconocidas. Primero, las entrevistas se dieron en español, impidiendo a una minoría de entrevistados el expresarse en su lengua nativa (guaraní y quechua). Segundo, varios campesinos-indígenas

Figura 1.2
Distribución de entrevistas conducidas en los municipios



se mostraron más cómodos hablando con un interlocutor masculino, por lo que un colaborador varón estuvo presente durante la mayor parte de las entrevistas, pero no en todas. Tercero, pese a los esfuerzos por entrevistar un mayor número de mujeres representantes, autoridades y funcionarias, el medio predominantemente masculino de la estructura burocrática, académica y política se reflejó en el porcentaje de varones entrevistados: 73,4% en los municipios y 75% en las ciudades de Sucre y La Paz. Vale la pena destacar que la mayoría de entrevistados y entrevistadas aceptaron la grabación de las entrevistas, lo que facilitó la transmisión más precisa de sus puntos de vista.

En relación a los cuestionarios, éstos fueron llenados durante los talleres llevados adelante en Monteagudo y Sopachuy en marzo de 2003 y con aprobación de representantes del GM y comités de vigilancia (CV). Ambas instancias invitaron a los representantes de OTB y grupos económicos locales y lograron la asistencia masiva de los invitados e invitadas (90%). Los asistentes a los talleres llenaron tanto cuestionarios individuales como grupales. Como una forma de reciprocidad hacia los líderes de las OTB, facilité una introducción sobre los contenidos de la LPP, LDA y la Ley del Diálogo Nacional (LDN) antes de iniciar el llenado de cuestionarios. Así mismo, los resultados de

la información recogida durante los talleres fueron enviados a los gobiernos locales, CV y ONG de Monteagudo y Sopachuy en agosto de 2003.

Las limitaciones de los cuestionarios pueden resumirse en dos aspectos. Primero, la falta de tradición en la inclusión de mujeres en las reuniones municipales en Monteagudo impidió la comparación de las percepciones de ellas entre los municipios de Monteagudo y de Sopachuy. La segunda limitación se debió a la falta de habilidades de escritura de la mayoría de líderes de OTB rurales. Ésta fue superada en gran parte por la presencia de tres asistentes locales que apoyaron a los participantes en el llenado de sus respuestas en el cuestionario.

La tercera herramienta de recolección de datos, la observación participativa, tomó lugar durante los más de siete meses de trabajo en Monteagudo y Sopachuy, con visitas cortas a los otros cuatro municipios considerados. Durante estos meses, participé en reuniones de los concejos municipales, eventos informativos organizados por los GM, reuniones comunales y conversaciones regulares e informales con los propios concejales, ex/consultores locales y vecinos del pueblo. El sentarse ocasionalmente en la plaza principal del pueblo y visitas al mercado proveyeron un campo fértil para la observación de las relaciones de subordinación/dominación, distanciamiento y prejuicios entre los diferentes grupos sociales. Curiosamente, gracias a las conversaciones informales, fue también posible eliminar los rumores iniciales de que mi presencia en los municipios respondía a una evaluación encubierta de los GM encargada por el gobierno nacional.

La recolección de una amplia base de documentos en los niveles nacional, departamental y municipal, constituyó una cuarta herramienta de recolección de datos. Los principales documentos revisados fueron Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) y Planes Operativos Anuales (POAs), informes de programas de desarrollo anteriores y actuales y descripciones históricas y socio/económicas de los municipios. La principal dificultad en el proceso de recolección de documentos fue la predominancia de

aspectos técnicos sobre los socio/culturales y socioeconómicos en los proyectos de desarrollo. Adicionalmente, pese a la relevancia del análisis socioeconómico incluido en los planes municipales, los municipios usan frecuentemente variables diferentes, limitando comparaciones entre ellos.

El análisis de la información estuvo basado principalmente en las entrevistas. Los resultados fueron revisados y consolidados en comparación con los cuestionarios, observación participativa y documentación recolectada.

1.6. Estructura del documento

El presente documento contiene siete capítulos, uno introductorio, uno teórico, tres empíricos y uno conclusivo. El capítulo 2 presenta una breve introducción al debate sobre participación popular, descentralización y relaciones de poder. La discusión se centra en los orígenes de las intervenciones descentralizadoras e impulsoras de la participación popular y sus impactos en las dinámicas sociales locales. El capítulo 3 ofrece una introducción histórica al contexto socio político boliviano y explica la relevancia de las tres principales leyes que regulan el proceso de descentralización. El capítulo finaliza con una breve descripción de la situación socio política hasta principios del año 2008. La descripción empírica a nivel local se inicia en el capítulo 4 con la presentación de los municipios de alta diferenciación, su contexto histórico y socio político antes y después de la promulgación de la LPP. Este capítulo también describe la nueva posición de los actores locales relevantes en el proceso descentralizador y el balance de poder después de una década de políticas descentralizadoras. El capítulo 5 contiene el mismo análisis para los municipios de baja diferenciación. El capítulo 6 compara ambos tipos de municipios al responder a las cuatro preguntas de la investigación. El capítulo 7 presenta las conclusiones más relevantes y las implicaciones del estudio para las intervenciones descentralizadoras en Bolivia.

CAPÍTULO 2

Un repaso al debate: participación popular, descentralización y relaciones de poder

El debate entre tendencias centralizadoras y descentralizadoras en América Latina ha ocupado un lugar en la historia desde su independencia, principalmente bajo la forma de guerras civiles entre federalistas y unitarios (Boisier, 1990: 29). Sin embargo, este debate fue incluido en la agenda de Estado de la mayoría de los países solamente a principios de los 1990s.¹ Es posible interpretar la aplicación de políticas descentralizadoras como el principal precursor de las transformaciones más recientes de las relaciones entre Estado y sociedad, porque éstas implican un proceso de transferencia de poder (responsabilidades, recursos y capacidades de decisión) desde el centro político y económico dominado por grupos especializados hacia las periferias donde participa una amplia base de actores locales.

El término “descentralización” adquiere diferentes significados en la teoría y en la práctica y denota principios similares, pero de características muy diferentes en el ámbito mundial.² En

-
- 1 Willis (1999: 9) informa que, hasta 1999, sólo la República Dominicana y Panamá no habían aplicado ningún tipo de reforma descentralizadora.
 - 2 De acuerdo con Rondinelli (1989: 77-78), el término descentralización puede tomar cuatro formas principales: 1) privatización y desregulación, que implica la toma de provisiones para que organizaciones voluntarias y negocios privados se conviertan en proveedores de servicios. 2) delegación, que consiste en pasar la responsabilidad de la producción de bienes y oferta

esta publicación, el término descentralización implica la devolución de poder político, administrativo y económico desde el Estado central hacia unidades territoriales menores (departamentos y municipios). Por tanto, es entendido como un proceso de democratización o “descentralización democrática” intrínsecamente ligado a la participación que envuelve la distribución de los poderes de decisión.

2.1. Los debates entorno a la participación popular y la descentralización

A partir de los años 1950s, la literatura sobre descentralización y participación popular emergió de manera creciente tanto en los ámbitos académicos como en el de implementación de políticas de desarrollo. De ella es posible identificar los siguientes cinco debates substanciales. El primero se refiere a las fuerzas impulsoras de estos procesos y si es que ellas responden a legítimas demandas de base por empoderarse³ y autodeterminarse o si

de servicios a grupos de interés específicos tales como cooperativas o sindicatos, incluso corporaciones públicas. 3) devolución de algún grado de autonomía e independencia a los gobiernos locales percibidos claramente como un nivel separado con ejercicio de poder sobre determinados límites geográficos. 4) desconcentración de la provisión de servicios desde los gobiernos hacia redes conectadas de proveedores. Otros autores clasifican los procesos de descentralización de acuerdo a la unidad sub-nacional involucrada (ej. Treisman: 2000: 3) o a si ésta es funcional, territorial o política (Boisier, 1995). Crook and Sturla (2001:2) mencionan que desde mediados de los 1980s, las reformas descentralizadoras han sido introducidas por regímenes estatales de distintas tendencias a nivel mundial.

- 3) PADEM (2000: 9 -12) señala que el concepto de empoderamiento emergió desde los movimientos de mujeres como una estrategia política para cuestionar las estructuras de poder e incluye al menos los siguientes aspectos cotidianos de la vida: personal, social, político - jurídico, cultural y económico. El objetivo es el de incrementar la participación en los niveles de toma de decisión para la transformación política.

responden a políticas de desarrollo impuestas verticalmente por el Estado y agencias internacionales. El segundo debate cuestiona si los resultados de los procesos de descentralización convergen efectivamente en la desconcentración de beneficios sobre recursos naturales, financieros y económicos o si, por el contrario, promueven la concentración de estos beneficios en pocas manos a nivel nacional y también mundial. El tercer debate se concentra en la medida en la que los gobiernos deberían centralizar nuevamente algunas atribuciones para promover procesos de desarrollo más igualitarios y para mejorar su capacidad de gobernar o, por el contrario, si los gobiernos deberían profundizar procesos de descentralización otorgando mayor autonomía a los gobiernos locales. Un cuarto y más reciente debate cuestiona si en realidad el desarrollo requiere de políticas de descentralización. El último debate es el más substanciado por estudios empíricos y cuestiona si los procesos de participación popular y descentralización tienen impacto en la eliminación de desigualdades sociales y políticas en el ámbito local o si, por el contrario, favorecen a las élites locales ampliando las desigualdades existentes.

El presente estudio está inmerso en el último debate. La conexión directa de los primeros cuatro debates, sin embargo, hacen necesaria una breve descripción de cada uno.

2.1.1. Las fuerzas impulsoras de la descentralización y la participación popular: empoderamiento vs. instrumentalización

Este debate cuestiona si la descentralización y la participación popular constituyen medios para involucrar a comunidades urbanas y rurales al interior de proyectos y programas concebidos verticalmente o si, por el contrario, son resultado de la lucha de movimientos sociales locales por el logro de mayor autonomía y poder. Algunos autores consideran esta discusión como irrelevante pues, en todo caso, la gran mayoría de los países se encuentran inmersos en estos procesos en diferentes grados. Sin embargo,

otros autores enfatizan la continua relevancia del debate debido a que la concepción inicial, ya sea como imposición vertical o como demanda de abajo hacia arriba, se traduce en regulaciones, normas y prácticas que delimitan el grado de involucramiento de la población.⁴

Coraggio (1997: 9) identifica las hipótesis anteriormente mencionadas como la propuesta neo-liberal y la propuesta democrática. Por un lado, la propuesta neo-liberal enfatizaría el eje económico de la privatización y los programas de desregulación. La descentralización serviría para aplicar de manera más eficiente los proyectos de desarrollo desde arriba, introduciendo a las comunidades tradicionales en el proceso de modernización donde las reglas universalizadoras precederían a las prácticas tradicionales. De acuerdo con Coraggio, los fondos financieros internacionales promueven el diseño y la implementación de políticas descentralizadoras a través de la deuda externa, imposición de políticas de ajuste y reformas de Estado. Por otro lado, la propuesta democratizadora formula una re-definición explícita de Estado y de sus funciones, enfatizando el eje político. Las metas de esta propuesta serían el incremento de la capacidad en la toma de decisiones, mejora del acceso a recursos y, más relevante, la participación en el ejercicio de poder político. La promoción de esta propuesta se atribuye a los movimientos sociales, presiones de “abajo hacia arriba” y el trabajo de activistas políticos en desafío al rol del Estado y sus mecanismos verticales de control.

Rahnema (1995) menciona que los términos “participación” y “participativo” aparecieron ya durante finales de los 1950s como parte de las nuevas dimensiones del desarrollo que incluyen procesos de consulta y el involucramiento activo de la población en

4 Croak and Sturla (2001: 2) señalan que los gobiernos fundamentan diferentes motivos y propósitos para la introducción de reformas descentralizadoras y que los detalles de la estructura y forma del esquema descentralizador plasma estos propósitos en, por ejemplo, cómo funciona el sistema después de su introducción.

los planes de organizaciones de cooperación internacional. El principal argumento enfatiza la continua frustración por los resultados de los proyectos de desarrollo, debido a la falta de participación de la población local en los procesos de planificación y ejecución. Durante finales de los 1970s y 1980s un movimiento creciente en favor de un tipo de desarrollo alternativo introdujo en la agenda internacional la noción de que un desarrollo equitativo y efectivo sería posible solamente si las personas (los llamados beneficiarios) controlaban el proceso por sí mismos, en vez del gobierno o expertos de organizaciones no gubernamentales (Crook y Sturla, 2001: 8). El principio de los años 1990s vio el “enfoque participativo” consolidado como un instrumento de desarrollo en la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro en 1992 (FAO, 1994).⁵

Desde entonces, los procesos participativos como herramienta para el empoderamiento y un medio de solidaridad social y autoconfianza, se habrían difundido como instrumento para promover mayor eficiencia en la provisión de servicios, canalización de mayores fondos e inclusión del sector privado en proyectos de desarrollo (Rahnema, 1995: 22; De Wit 2000: 17).⁶ Cuando las políticas y los mecanismos descentralizadores promueven mayor participación, se asume una identificación más cercana de la población con el gobierno así como mayor facilidad de ejercer influencia.

5 La “Carta del Campesino”, aprobada en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria en 1979 ya había realzado la importancia de la participación a tiempo de recomendar la descentralización del proceso de toma de decisiones. Varios gobiernos adoptaron el enfoque participativo formalmente en 1991 con la aprobación en la conferencia de la FAO sobre Plan de Acción sobre Participación Popular en el Desarrollo Rural y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FAO, 1994).

6 Al respecto, Mosse (2001: 37) sugiere que incluso el término “empoderamiento” actúa como una palabra de moda o cliché vacío de su significado radical y contestatario. Henkel y Stirrat (2001: 178) sugieren que “lo que la nueva ortodoxia audazmente llama ‘empoderamiento’ podría ser en efecto muy similar a los que Michel Foucauld llama ‘sometimiento’.”

Sin embargo, incluso en este contexto el término participación es entendido, negociado y utilizado bajo diferentes significados. Por ejemplo, Nelson (1987: 104) menciona que entre regímenes totalitarios, el término evoca paradas, demostraciones y otros. Participación en el marco de una descentralización democrática se reduce muchas veces a elecciones regulares de autoridades locales. Para algunos autores tales como Kant Singhal (2002: 245) incluso actividades de información y consulta constituyen parte de una pseudo-participación mientras que solamente cooperación y control comunitario conlleva el cambio de las estructuras de poder que puede ser categorizado como participación genuina. O, como Stavenhagen (1971: 336) expresa, el supuesto de que programas de desarrollo comunales operan con menor éxito solamente porque no logran movilizar la participación comunal, ignoran los patrones de dominación y las estructuras de poder y, en muchos casos, contribuyen a perpetuar las inequidades existentes.

Como concluye uno de los estudios del Banco Mundial (1999: 32), en la práctica “La democracia local no es, por tanto, un forum para la toma de decisiones masivas en todos los asuntos de política pública. Más bien, provee un mecanismo para los grupos de interés para alcanzar decisiones políticas sin recurrir a conflictos abiertos” (t.p.).

La discusión presentada es relevante en la medida en que los estados deciden, a través de sus políticas y regulaciones, si generar espacios y mecanismos de articulación con actores locales solamente para expandir las mismas prácticas de gobierno o para efectivamente redistribuir poder entre aquellos excluidos. Pero los resultados de la descentralización y la participación popular dependen no solamente de su diseño e implementación. Los significados diferentes que las personas les asignan, incluso sin hacer referencia explícita a ello, encuentran expresión en los espacios locales. Por ejemplo, Oyugi (2000: 12) llama la atención a las visiones conflictivas de “participación” entre ciudadanos y administradores. Los ciudadanos, dadas ciertas condiciones, podrían

aspirar a participar e influenciar acciones gubernamentales. En contraste, los administradores utilizarían la participación de los ciudadanos para conseguir los fines de su administración y, por tanto, disminuir el potencial de una participación significativa. Al respecto, Cooke y Kothari (2001: 14-15) advierten sobre el potencial tiránico de la participación, no sólo porque el uso extendido de métodos de diagnóstico y planificación participativa simplifican la naturaleza de las relaciones de poder sino por el simple hecho de que la inclusión de personas como participantes es en sí mismo un ejercicio de poder y control sobre los individuos. La predominancia de profesionales y técnicos en la dirección de proyectos de desarrollo y políticas de intervención bajo procesos participativos, les confiere poder y control.

Es posible concluir, entonces, que las fuerzas y propósitos de los gobiernos en el diseño y aplicación de programas de descentralización y participación merecen ser discutidos porque ellos influyen en su implementación y práctica. Tanto los motivos detrás de la implementación como su apropiación y transformación por parte de los actores locales se reflejan posteriormente en las relaciones entre los implementadores (autoridades locales, técnicos) y las comunidades en formas de cooperación, competencia, subordinación o conflicto.

2.1.2. Globalización y localización

Algunos autores contraponen el término descentralización con el de globalización, aduciendo su efecto contrario a la concentración de recursos y poder al delegar poder al pueblo. Por el contrario, para otros autores, la descentralización es parte de los procesos de globalización porque tiende a la deconstrucción del Estado-nación y sus organizaciones centralistas (Work, 2001: 29; PADEM, 2000).

En el primer caso, algunos autores señalan que las intervenciones descentralizadoras, ya sean territoriales, administrativas y/o políticas, favorecen los escalones más bajos como unidades

autónomas de gobierno a través de medidas legales, administrativas y de estructura financiera. Otros autores, por otro lado, argumentan que las medidas descentralizadoras aceleran el proceso de globalización. Tres razones apoyan este último argumento. Primero, la descentralización abriría espacios para que grandes capitales internacionales ingresen en los espacios locales a través de la oferta de servicios e intervención en la producción local. Litwack, *et al* (1998: 2) señala también que, como parte del apoyo de las agencias internacionales hacia los programas de descentralización, servicios de crédito fluyen directamente hacia unidades territoriales menores (departamentos, municipios). Estos tendrían o no la capacidad de re-pago pero, en todo caso, poseen menos capacidad de maniobra que los gobiernos nacionales. De esta manera, los espacios locales de gobierno se verían inmersos en el sistema financiero mundial.

Segundo, la globalización de valores culturales y organizaciones tendría lugar a través de la homogeneización cultural y prácticas políticas en espacios locales (por ejemplo, a través de las antes inexistentes, representaciones político partidarias). Sin embargo, muchos autores argumentan que los temores de que la globalización elimine las diferencias culturales, económicas y políticas en el ámbito local no se han hecho realidad. En vez, Wimmer (2001: 438-9, 2001: 216) apunta a señalar un proceso de creolización e hibridación que crearía una nueva serie de patrones de respuestas nacionales, regionales y locales.

Tercero, la descentralización proveería una estrategia para los proyectos neoliberales de globalización del principio de trasladar las obligaciones desde el Estado hacia la población y, por tanto, hacerla responsable de su propia situación. Este aspecto ha sido criticado generalmente por aquellos que argumentan que los menos aventajados (por ejemplo los segmentos más pobres o los pequeños productores) carecen de toda posibilidad de desafiar a las fuerzas económicas globales e incluso a su propia condición de pobreza (ver por ejemplo Roberts, 2001 y Arocena, 1991: 63).

El papel de las ONG y de los donantes internacionales como agentes del desarrollo constituyen una parte inextricable del debate sobre globalización y localización, pues ellos han sido los principales promotores de diversas acciones descentralizadoras.⁷ La capacidad de las ONG de fortalecer las capacidades organizacionales de las comunidades se caracteriza particularmente por su legitimidad en el ámbito local debida en gran parte a su resistencia durante los regímenes militares; por su capacidad de conectar grupos pobres y marginales con un círculo amplio de aliados; por su capacidad de absorber costos que implica la acción política y organizativa y por su potencial de refuerzo de la autoestima y eficacia de los grupos más pobres (Jhonson, 2001: 15; Veltmeyer *et al*, 1997: 165; FAO, 1994: 14). Sin embargo, la dependencia de recursos internacionales constituye el talón de Aquiles de las ONG, pues “ellos deben persuadir a sus asociados que un proceso particular es adecuado para ellos, incómodamente concientes de que esto simplemente es así porque la tendencia de la donación de fondos ha cambiado” (Lehmann y Bebbington, 1998: 265). Como resultado, las ONG cooperarían de manera creciente con las instituciones oficiales del desarrollo las que, a su vez, adoptan algunas de las prácticas de las ONG, de manera que estas últimas son vistas cada vez menos como opciones “alternativas” y más como otros actores dentro de las tendencias generales (Roberts, 2001: 13; Veltmeyer *et al*, 1997: 165-172; Rahnema, 1995: 25; Lehmann y Bebbington, 1998: 268)⁸.

7 Datos del Banco Mundial (1999) provistos por Weinberger (2000: 3) señalan que en 1994, la mitad de todos los proyectos financiados por esta organización involucraba la participación de ONGs; este número se incrementó en un 6% entre 1973 y 1988. Para el año 2000, más del 15% de la cooperación al desarrollo se canalizaba a través de ONGs.

8 Para un análisis profundo del papel de las ONGs en el desarrollo de América Latina, ver el estudio de Lehman y Bebbington (1998). Estos autores sostienen que algunas ONGs experimentan una crisis de legitimidad, sobrevivencia financiera e ideología debido en parte a que los aparatos estatales han asumido o re-capturado su papel en el desarrollo.

Las agencias donantes, trabajan activamente en la globalización de “valores democráticos” tales como la representación multipartidaria, respeto y aplicación de los derechos humanos y de la ley, eficiencia y transparencia de gobierno, libertad de expresión y equidad. Este proyecto, cuando se adiciona a la necesidad de implementar ayuda para el desarrollo de manera más eficiente y efectiva, contribuye a hacer de la descentralización con participación popular una alternativa a través de la cual los actores podrán influenciar y compartir el control sobre decisiones y recursos que afectan sus propias vidas⁹.

De la anterior discusión, es posible afirmar que las fuerzas que promueven tanto la globalización como las autonomías locales no son opuestas, sino que forman parte de los mismos procesos a nivel global: la democratización y las economías con orientación de mercado. Sin embargo, muchos autores conceden que estos procesos favorecen la predominancia de fuerzas globales tales como la apertura de mercados y la privatización, frecuentemente identificados como contrarios a los intereses de los actores locales.¹⁰

9 Weinberger (2000: 1) señala que la publicación de “Declaración de las políticas para la Cooperación en Desarrollo en los 1990s” por la Organización Económica para la Cooperación en Desarrollo (OECD) en diciembre de 1989 marcó un nuevo énfasis en la participación ciudadana como prerequisite para el desarrollo.

10 Por ejemplo, Hines (2000: 5) argumenta que la apertura de espacios a los mercados globales va en contra de los productores locales porque un rango competitivo de fuentes externas proveen los mercados. Además, procesos de globalización reducen las barreras de comercio e inversiones y en el proceso también se reduce el control democrático de los Estados nación y sus comunidades sobre asuntos económicos. Otros autores conectan directamente a la globalización con el neoliberalismo. De la Fuente (2002:6), por ejemplo, enmarca a la globalización como una estrategia para defender y fortalecer a las políticas neoliberales junto con las aperturas comerciales y financieras y la privatización mientras que Veltmeyer et al (1997: 222) relaciona globalización y neoliberalismo con la ausencia de alternativas, proyectos de autoayuda y bolsones de pobreza.

2.1.3. ¿Descentralizar o re-centralizar el Estado?

Movimientos sociales, gobiernos, agencias internacionales de cooperación y ONG coinciden en señalar y promover las ventajas de modelos descentralizados de gobierno, particularmente cuando implican la participación local en la toma de decisiones. Sin embargo, la discusión usualmente emerge al considerar los efectos imprevistos de la descentralización y en qué medida es necesario y recomendable descentralizar los poderes del Estado. La revisión de literatura permite identificar tres consideraciones para la revisión de las transformaciones descentralizadoras: los efectos del mercado, los límites de la gobernabilidad y el papel de las élites locales.

El papel creciente de los mercados necesita una redefinición de la estructura y papel de los Estados descentralizados porque los mecanismos de mercado tienden a favorecer a los grupos más competitivos y a la producción de sistemas, dejando a un lado a los productores domésticos y especialmente a aquellos que dependen de formas tradicionales de producción (Work, 2001: 25; Roberts, 2001). En el caso específico de América Latina, por ejemplo, Vellinga (1998: 18) considera una “falacia” el sugerir que una economía de mercado no regulado podría funcionar sin la presencia de un Estado poderoso, aunque esto suene a paradoja. Por su parte, Weinberger (2000: 167) sugiere que el potencial de participación como un mecanismo de autoayuda para los más pobres es probablemente sobre estimado, por lo que el Estado tiene un papel importante en la provisión de servicios sociales para los desaventajados. Estos argumentos señalan la importancia de un Estado central fuerte, al menos en la regulación de algunos mecanismos de mercado, a fin de evitar la profundización de la brecha entre aquellos con diferentes capacidades para competir.

Otra preocupación sobre el alcance de la descentralización emerge de estudios de corrupción y gobernabilidad. El estudio de Treisman (2000) ofrece resultados relevantes por el alcance de la muestra. Su estudio sobre los resultados de procesos de

descentralización en 154 países sugiere que Estados con mayor número de eslabones de gobierno tienden a mostrar mayores percepciones de corrupción. El autor arguye que la descentralización no debería ser empujada muy lejos, especialmente en países en desarrollo, porque gobiernos de mayor calidad tienden a presentarse en países con menor población y Estados unitarios, menos eslabones de gobierno, relativamente extensas unidades, una unidad política centralizada y una legislatura central sobre la cual actores regionales no tienen poder de veto.

La captura de poder de parte de las élites locales constituye otra fuerte de preocupación que apunta a la necesidad de intervenciones desde el centro de poder para asegurar resultados equitativos y evitar la consolidación de las élites locales tradicionales sin ningún interés en la distribución de poder (Crook y Sturla, 2001: 4; Crook y Manor, 1998: 302; Schönwalder, 1997: 754; Jhonson, 2001: 19; Jütting *et al*, 2004: 21). Incluso aquellos quienes argumentan que un diseño instrumental adecuado (ej: organizaciones, regulaciones y normas) ofrecen suficientes garantías para que las políticas descentralizadoras favorezcan a los más pobres, reconocen que las élites locales frecuentemente concentran las posiciones de liderazgo, lo que en palabras de Litvack *et al* (1998: 7, t.p.): “podría resultar en el secuestro de recursos al menos que condiciones de transparencia y responsabilidad sean impuestas de alguna manera”. Estos autores apoyan la idea de que el gobierno central necesita mostrar preocupación en asuntos de equidad y proteger a los pobres para que la descentralización produzca resultados que no sean mayores desigualdades y concentración de recursos.

En contraste, otros estudios argumentan por una mayor devolución de poder a los gobiernos locales. Por ejemplo, Balogun (2000: 166) revela que reformas descentralizadoras controladas estrechamente por los gobiernos centrales tienden a consolidar los poderes centrales a expensas de la periferia. Oyugi (2000: 13-17), señala que los gobiernos locales pierden su voz e iniciativa en los procesos de gobierno cuando dependen del centro para la

obtención de recursos requeridos para sus propias operaciones e incluso su existencia.

Considerando que incluso los países de ingeniería más descentralizada no excluyen atribuciones a los gobiernos centrales, la pregunta constituye en cómo alcanzar un balance entre la descentralización y la necesidad de intervenciones del Estado. Algunas propuestas argumentan un enfoque por sectores. Por ejemplo, el Banco Mundial (1999: 22) señala que el descentralizar la educación a nivel de comunidades muestra un impacto positivo en la calidad de educación, pero por otro lado, el mismo informe sugiere que la privatización de servicios de salud o mantenimiento de caminos sería más favorable que descentralizarlos: “En realidad, una de las formas más efectivas de descentralización de los cuidados en salud es otorgar poder al paciente a través del cambio de enfoque de los fondos de gobierno...permitiendo entonces a los pacientes el elegir donde quieren buscar tratamiento”. Para otros (Hadenius, 2003: 4; Work, 2001: 25 y Lambright, 2003: 430), el mejor enfoque sería el crear una dinámica equilibrada entre los gobiernos centrales y locales donde los primeros establecerían incentivos y “reglas de juego” a tiempo de fomentar una dinámica política y administrativa independiente a nivel local. No obstante la gran cantidad de argumentos en favor y en contra de la re-centralización, poco ha sido desarrollado en la propuesta de medidas específicas.

2.1.4. ¿Es la descentralización necesaria para el desarrollo?

El siguiente debate desafía la relación entre la aplicación de políticas descentralizadoras y el impulso al desarrollo. Varios autores (ej. Blair 2000: 25; Jhonson, 2001) enfatizan que pese a la alta prioridad dada al alivio a la pobreza tanto por la cooperación internacional como por los gobiernos nacionales, los resultados de la descentralización producen pocos o ningún cambio. En sus estudios comparativos en algunos países de África, Asia y América Latina, Crook y Strula (2001) concluyen que respuestas sensibles

a las necesidades de los más pobres en el marco de intervenciones descentralizadoras en países en desarrollo ocurren raramente. Estas respuestas están determinadas principalmente por las políticas de las relaciones central-locales y el compromiso de los gobiernos nacionales o de los partidos políticos por promover el interés de los pobres en el ámbito local. Más allá de ello, ellos distinguen los efectos de la descentralización entre su capacidad de respuesta y su efectividad para lograr el desarrollo, debido a que la descentralización puede (o no) responder a las necesidades de la población y contribuir poco al incremento de los niveles de ingreso de la población local, lo que podría representar un resultado a largo plazo.

Iniciativas de gobiernos locales democráticos promueven la participación y mayor representación, pero contribuyen poco en la distribución equitativa de beneficios o en la reducción de la pobreza (Blair, 2000: 25). Jhonson (2001: 11) apoya esta visión al afirmar que “donde la descentralización democrática ha mejorado los niveles de participación pública y, en algunos casos, la responsabilidad y transparencia de las acciones gubernamentales, su habilidad para solucionar la desigualdad rural y la pobreza han sido relativamente modestas” y que “revisión de literatura sugiere que incluso las formas más exitosas de descentralización democrática no han sido capaces de superar disparidades económicas y políticas, tanto entre como al interior de las regiones” (t.p.). Oyugi (2000: vii) va más allá al señalar que “la relación causal entre descentralización y desarrollo es indeterminada, porque puede existir descentralización sin desarrollo y viceversa” (t.p.). El hecho de que ambos términos, descentralización y desarrollo, estén sujetos a diversas interpretaciones y definiciones hace todavía más complicada la tarea de establecer relaciones de causalidad.

Algunos investigadores proponen argumentos que establecen una relación más sólida entre descentralización y democracia que entre descentralización y desarrollo (Diamond, 1999: 21). Más allá de ello, Jütting *et al* (2004: 3) concluyen, basados en la

experiencia de 19 países, que la afirmación de algunas agencias donantes y de desarrollo sobre el impacto de la descentralización en la reducción de la pobreza y mayor participación no es clara sino que, al contrario, podría producir efectos contrarios y afirman que: “En algunos de los países más pobres caracterizados por instituciones débiles y conflictos políticos, la descentralización podría empeorar la situación” (t.p.).

La revisión de literatura indica cuatro factores principales que limitan el impacto de políticas descentralizadoras en el apoyo al desarrollo local y, particularmente, a la reducción de la pobreza: problemas en la fase de implementación, falta de receptividad hacia las necesidades de grupos específicos, características de las inversiones y la resistencia de las élites locales. Primero, experiencias en países en desarrollo muestran que los gobiernos locales enfrentan problemas de implementación relacionados a la falta de recursos económicos y humanos y a los patrones informales de la burocracia (ej. interferencia política, corrupción, clientelismo). De acuerdo con De Wit (2000) esta debilidad explica parcialmente que los esfuerzos por reducir la pobreza en muchos casos continúan siendo inefectivos y observa: “cuando los gobiernos locales constituyen los agentes claves para el bienestar de la población en países en desarrollo, constituyen también con frecuencia las instituciones más débiles” (p. 12 t.p.). La alta dependencia de los gobiernos regionales y locales a partidos políticos explica en parte el problema ya que, como pasa en muchos países de América Latina, ellos carecen de programas y acciones sostenidas y coherentes. Lehmann y Bebbington (1998), por ejemplo, mencionan estudios empíricos que muestran repetidamente cómo el público deplora el contraste entre la atención prestada por los partidos políticos en periodos pre-electorales y la falta de interés y apoyo por sus simpatizantes durante los años entre las elecciones.

Segundo, la implementación de acciones descentralizadoras en muchos países no resulta en el apoyo a los intereses de todos los grupos sociales. La descentralización promueve la participación

(y por tanto la democracia), mejora la función de control de los eslabones más bajos del sistema político, refuerza la capacidad del Estado para implementar acciones y tiene el potencial de incrementar su eficacia (Hadenious, 2003: 1). Estos atributos se traducen a veces en respuestas a demandas fundamentales de la población bajo el supuesto de que, al revelarse las necesidades locales, sería posible responder a la mayoría. Sin embargo este no es el caso, particularmente cuando se trata de reclamos étnicos o de género. Mosse (2001: 38) y De Wit (2000) resaltan el carácter consensual de la planificación participativa y su capacidad de obscurecer intereses diversos así como divisiones comunales internas ya sea por composición étnica, de casta, ingresos o edad. Yashar (1997: 13) por ejemplo, señala que entre la población indígena de América Latina, las demandas incluyen, entre otras, el derecho a la autonomía territorial, respeto a los usos y costumbres, formas alternativas de representación política y el derecho a la educación bi-cultural. Lejos de encontrar respuestas de parte de los gobiernos locales, estas demandas sobrepasan su capacidad e incluso cuestionan sus propios términos de existencia.

Tercero, el documento de Jean-Paul Faguet (2000) provee otra explicación convincente para el limitado impacto de la descentralización en la reducción de la pobreza. Faguet estudió el caso de la descentralización en Bolivia que, a su modo de ver, constituye una de las más radicales debido a la escala de cambios en términos de la canalización de recursos y poder político y enfatizó su análisis en los cambios de patrones de inversión pública. Sus resultados muestran que la descentralización cambió la composición de las inversiones porque mientras el gobierno central invierte principalmente en transporte, hidrocarburos, áreas multisectoriales y energía, los gobiernos locales invierten más en educación, desarrollo urbano, agua y saneamiento básico. El autor señala que este cambio de patrones responde directamente a indicadores de necesidades (por ejemplo, inversiones en educación se elevan donde el analfabetismo es mayor) a los cuales los gobiernos locales responden de manera más sensible. Sin embar-

go, cuando se compara con las inversiones previas a la descentralización hechas por los gobiernos centrales, su estudio no detectó ningún cambio de inversiones de parte de los gobiernos locales en el sector de energía y menores inversiones en agricultura, transporte, comunicación, industria y turismo. Aunque el número de municipios que invierten en esos sectores se incrementó para todos estos sectores, excepto agricultura, la concentración de inversiones cayó, pues los municipios pobres necesitan invertir en varios sectores (lo que implica un gran número de proyectos pequeños): “Por lo tanto ellos tienden a invertir en educación y agua potable antes que en agricultura, y en agricultura antes que en transporte o comunicaciones” (Ibíd.: 22). Faguet sugiere que el centro tiende a mostrar ventajas sobre los gobiernos locales en investigación agrícola y extensión de tecnologías, al contrario que en educación, agua potable y saneamiento básico y manejo de aguas, donde los gobiernos locales actúan con mayor eficiencia. Desafortunadamente, este último análisis no fue aplicado para el caso del sector de energía o proyectos generadores de ingresos. Este estudio extenso muestra claramente que los gobiernos locales responden mejor a las necesidades sociales lo que, al mismo tiempo, los limita en costos y capacidad de invertir en proyectos de gran escala, tales como agricultura e infraestructura económica.

Cuarto, la resistencia de las élites locales y centrales a conceder parte de su poder podría explicar en gran parte los obstáculos burocráticos y recursos insuficientes en los ámbitos regionales y locales y podría también explicar el pobre o inexistente impacto de la descentralización en la reducción de la pobreza. En el ámbito local, los grupos de poder conectados a las élites del centro tienden a tomar control de los recursos, ya sea por delegación o a través de elecciones. Algunas veces, estas élites tienden a sabotear o manipular proyectos porque no tienen interés en promover la participación de los más pobres (Schönwälder, 1997; Crook y Sturla, 2001). En la misma línea, Jütting *et al* (2004) concluyen en su estudio que el impacto de la descentralización

en la reducción de la pobreza descansa fuertemente en la capacidad y disposición de los diseñadores de políticas de asegurar un proceso de devolución en favor de los pobres. Las élites locales podrían incluso tener menos disposición que las élites nacionales para asignar recursos gubernamentales hacia los pobres (Blair: 2000: 25). En este sentido, la desconcentración de recursos así como la descentralización democrática podría bien contribuir a la perpetuación de relaciones económicas desiguales.

2.1.5. Los efectos no previstos: profundizando las diferencias en el ámbito local

Un debate relevante, sin duda, lo constituye el impacto de la descentralización en las dinámicas locales. La descentralización es de naturaleza política, pues se refiere al control de los recursos así como a los derechos y posibilidades de representar, ser representado y negociar. Por tanto, se relaciona también con las condiciones históricas de grupos específicos y la delegación y la reconfiguración de relaciones de poder.

Los promotores de la descentralización argumentan su potencial para facilitar a los ciudadanos y ciudadanas derechos iguales a participar y ejercer influencia sobre el uso de fondos públicos locales. Hadenious (2003: 1), lo expresa de la siguiente manera: “La descentralización puede crear un sistema político más abierto de modo que implica una división de poderes en la sociedad y la existencia de varios canales de representación y distribución de poder. Esto contrarresta la monopolización de poder por ciertos grupos elitarios, comúnmente consecuencia de estructuras políticas y administrativas centralizadas” (t.p). Sin embargo, varios autores han expresado su preocupación respecto a si la descentralización contribuye a la perpetuación de relaciones de poder existentes así como de las desigualdades sociales, económicas y regionales (ver Schönwälder, 1997: 760; Hadenious, 2003: 3; Arocena, 1991: 63; Balogun, 2000: 170, Crook y Sturla, 2001: 4; Blair, 2000: 25). Por ejemplo, Jhonson (2001: 13) resalta los

numerosos estudios que señalan que la descentralización “podría simplemente empoderar a las élites locales y, peor aún, perpetuar la pobreza y desigualdad existente. El que la introducción de principios democráticos, por sí mismos, superarían los factores históricos y culturales que perpetúan las desigualdades políticas es un tanto dudoso” (t.p).

Los mecanismos principales de retención de poder podrían tomar la forma de cooptación política de movimientos populares, corrupción y patronaje. Estos mecanismos perpetuarían el control de los patrones locales o élites políticas sobre recursos materiales así como sobre la representación y alianzas necesarias para que la descentralización se consolide ya sea en cuerpos elegidos democráticamente como en la ejecución de proyectos. Adicionalmente, grupos sociales inmersos en modelos occidentales de organización y con mejores ventajas comparativas (por ejemplo mejores posibilidades económicas, inserción al mercado, status social) podrían tener mayores ventajas y reafirmar sus posiciones mejor que aquellos que no cuentan con los mismos “repertorios culturales”¹¹ y condiciones económicas (ver Wimmer, 2001; Long, 2001 y Canciani, 1990 mencionado por Escobar en 1995). Para las mujeres, la superación de su posición en la sociedad sería todavía más difícil pues el estatus de muchas tiende a derivar de su relación con un varón, sea éste su padre o esposo. La labor doméstica, bajo la cual muchas mujeres se ven clasificadas, es vista solamente como una pseudo-ocupación, no es definida contractualmente y no es reclutada a través del mercado laboral (Scott, 1996: 127).

En resumen, esta sección muestra que los términos “descentralización” y “participación” adquieren diferentes significados, crean diferentes expectativas y resultan en diferentes respuestas dependiendo de las características de la implementación y de las condiciones locales. Este último factor es el de mayor relevancia

11 El término “repertorios culturales” caracteriza a las reservas diferenciadas de componentes culturales relacionados con diferencias en estilos de vida, valores sociales y racionalidades de vida (Long, 2001: 242).

cuando se considera la aplicación de políticas uniformes y distribución equitativa de recursos en diferentes contextos sociales al interior del mismo país. Aquí, señalo un ejemplo referido a la distribución de la tierra. Arispe (1978, citado por Wimmer, 2002: 142-3), relata la historia de dos villas en México que recibieron el mismo monto de tierra, sin embargo sus habitantes se encontraron 40 años después en posiciones totalmente diferentes debido a las implicaciones de sus diferentes composiciones étnicas (mestizos por un lado e indígenas por el otro). Wimmer señala que la posición aventajada de los mestizos después de 40 años fue posible por su acceso directo a la red de poder político y administrativo, mientras que los indígenas accedieron a menores oportunidades educacionales y se encontraron así mismo bajo la intermediación de varios caciques locales. Esta historia tiene similitudes con los impactos registrados en las reformas agrarias de Bolivia y Brasil, como se mostrará en los capítulos siguientes para el caso boliviano. Las evaluaciones de impacto de políticas desde una perspectiva de género también hacen explícitas cómo las diferencias en estatus y posición económica entre hombres y mujeres determinan diferentes resultados de políticas de distribución de recursos (Avilés, 1997).

Debido a la relevancia del estudio, la sección 2.3 examina en detalle los patrones de concentración de poder en América Latina. Como antecedente, la siguiente sección introduce conceptos sobre diferenciación social y poder y revisa algunas características de las relaciones de clase en América Latina.

2.2. Diferenciación social, poder y participación

Uno de los supuestos principales de este estudio es que la diferenciación social es uno de los principales factores que explican los diferentes resultados de políticas descentralizadoras, porque es el resultado dinámico de una continuidad de condiciones históricas, el marco de las acciones sociales y políticas locales y

el campo donde factores externos (por ejemplo, el mercado, la migración y políticas de desarrollo) toman forma. Como Crook y Manor (1998: 302) resumen: "...incluso las instituciones diseñadas de manera más apropiada para la descentralización no pueden funcionar independientemente o incluso en contra de las fuerzas contradictorias emergentes de las estructuras políticas y sociales en las cuales están incrustadas" (t.p).

2.2.1. Poder y diferenciación social

Durante la planificación y ejecución de proyectos y reformas, los actores locales (individuos o grupos) velan por la forma de alcanzar sus propias metas. Estas metas pueden contradecir los intereses de otros actores e incluso los intereses de las propias autoridades encargadas de planificar y ejecutar las intervenciones. Long (2001: 31) argumenta que es importante entender el proceso mediante el cual las intervenciones ingresan en el mundo de los individuos y grupos y cómo éstos internalizan factores externos de manera diferente dado que "más que eliminar pugnas sociales y normativas, las prácticas de intervención tienden a radicalizarlas, introduciendo nuevas discontinuidades¹² y realzando las confrontaciones entre diferentes valores e intereses" (Ibíd.: 41).

Individuos, y particularmente grupos, motivados por diversos intereses desarrollan diferentes estrategias y muestran diferentes capacidades de maniobrar y ejercer poder. Miembros del mismo grupo social comparten similares características que los distinguen de miembros de otros grupos. Sin embargo, la discusión de cómo definir grupos sociales, ya sea por clases sociales o por categorías tales como etnicidad, género y otras identidades está muy lejos de ser consensuada.¹³

12 Las discontinuidades sociales se refieren a las discrepancias en valores, intereses, conocimientos y poder de grupos o individuos (Long, 2001: 243).

13 Ver, por ejemplo, la discusión de Bottero y Kenneth (2003) y Bottero e Irwin (2003) sobre clase, estratificación social y el papel de las categorías sociales tales como clase, raza y género en la diferenciación social.

Este estudio descansa en las apreciaciones de Scott (1996: 1) quien remarca que la estratificación social de una sociedad puede ser directamente definida como su división interna en jerarquías de distintos grupos sociales, cada uno con específicas oportunidades de vida y distintos estilos de vida.¹⁴ Esta definición es intencionalmente amplia, sin embargo al mismo tiempo enfatiza las capacidades similares de los miembros de un grupo de ejercer poder e influenciar sus propias y otras condiciones de vida.

De acuerdo con Long (2001: 71), los individuos no simplemente poseen, acumulan y ejercen poder sencillamente. Long considera el poder como un producto más que un hecho dado porque “constituye el resultado de pugnas y negociaciones complejas sobre la autoridad, el estatus, la reputación y los recursos y necesita del alistamiento de las redes de actores y de sus asociados” (t.p). La concentración de poder en manos de algunos individuos o grupos no necesariamente implica que otros actores no lo ejerzan. Fuertes influencias pueden manejar a los pobres que no tienen poder equivalente al de los funcionarios, sin embargo muchos estudios muestran que los pobres interpretan activamente las reglas y actúan en consecuencia buscando su propio beneficio (ver por ejemplo Long, 2001 y Roberts, 2001). Esto implica que las condiciones estructurales y externas influyen la forma y la capacidad de varios actores de reconfigurar su propia capacidad de maniobra. Precisamente como una fuerza externa, las intervenciones del desarrollo tienden a introducir cambios para influenciar la capacidad de maniobra de grupos determinados a través de, por ejemplo, incrementar el conocimiento o las posibilidades económicas de estos grupos.

14 Esta definición responde a la tradición Weberiana que enfoca la estratificación social desde tres componentes distintos: clase basada en relaciones económicas de mercado, estatus y afiliación en el partido político dominante. Los tres tienen consecuencias en lo que Weber llama “oportunidades de vida”.

2.2.2. ¿Quién participa y por qué?

Como se mencionó en la sección 2.1.5, varios estudios concluyen que los efectos de la descentralización pueden incluir el refuerzo de las posiciones de los grupos locales más poderosos (Jhonson, 2001; Henkel y Stirrat, 2001; Balogun, 2000 y Blair, 2000). Estas observaciones se aplican igualmente a procesos de descentralización democrática acompañada por la participación formal de la población. Para entender las causas es importante referirse a trabajos como el de Milbrath (1965, citado por Nelson en 1987). Según este autor, la participación es orientada hacia metas específicas y, por lo tanto, el pueblo participa si las políticas y programas de gobierno son relevantes a sus intereses y si ellos se perciben así mismos con poder para influenciarlos. Por lo tanto, los grados de educación, estatus e ingresos juegan un papel principal. Un segundo grupo de determinantes estudiados por Milbrath explica que población con mayores periodos de residencia, seguridad sobre su propiedad y no miembros de grupos minoritarios, vale decir la población bien integrada en la comunidad, tiende a ser más activa políticamente. Esto explica no solamente que los grupos marginados participan menos, pero también que “...en la perspectiva del desarrollo, grupos con mayores privilegios usualmente son activos políticamente más temprano que los grupos menos privilegiados” (Nelson, 1987: 107, t.p.).

Otros autores tales como Pearse (1970) apoyan los argumentos de Milbrath al señalar que el desarrollo de sistemas de valores y creencias al interior de grupos discriminados refuerzan su situación. Algunos estudios sobre género, por ejemplo, enfatizan el papel de las restricciones internalizadas de grupos de baja jerarquía en su baja participación e incluso en el ejercicio de sus derechos. Estos términos podrían explicar la falta de respuesta de algunas intervenciones de desarrollo sobre “grupos vulnerables.” Sin duda, prácticas autoritarias y de patronaje refuerzan aún más estas restricciones internalizadas las cuales no son eliminadas por la aplicación formal de normas y regulaciones.

Según Nelson (1987) y Blair (2000), las mujeres y los grupos étnicos minoritarios participan menos y son menos representados en los gobiernos locales. En su estudio comparativo de seis países, Blair señala que la promesa de que una mayor representación llevaría al empoderamiento de ciertos grupos en los gobiernos elegidos democráticamente se hace realidad sólo de manera parcial. En el caso de la representación femenina, él argumenta que cuando no existe un mandato legal en los consejos locales (por ejemplo, a través de cuotas específicas) las mujeres alcanzan muy poco en las elecciones. Su estudio también concluye que el empoderamiento de grupos étnicos minoritarios en el ámbito nacional se concentra solamente en ciertas áreas geográficas.

Uno de los mecanismos principales que reduce la participación de grupos de base puede atribuirse también a la indiscutida y asumida superioridad de profesionales, técnicos y planificadores quienes clasifican, ordenan y categorizan los proyectos y poblaciones meta. Este tema ha sido ampliamente desarrollado por varios autores; entre ellos sobresalen, para el caso de América Latina, Escobar (1995) y Long (2001). Estos autores señalan que la rotulación de procesos determina el acceso a recursos de manera que la población debe ajustarse a los esquemas interpretativos (categorizaciones) para poder avanzar en sus negociaciones con diferentes organizaciones de desarrollo. Formas de planificación, de acuerdo a procedimientos presentados como racionales, crean una jerga que incluye términos tales como “tema”, “agenda”, “sector”, “sub-disciplina” y otros “en formas que la planificación es despolitizada y burocratizada” (Escobar, 1995: 111)¹⁵. Esto explicaría en parte la limitada participación de grupos minoritarios, pues los tecnócratas podrían beneficiarse directamente de las desigualdades de las que son responsables de eliminar con su trabajo. Primero, ya que las prioridades y objetivos de los programas son

15 Para ver más sobre la rotulación como mecanismo para establecer superioridad en los discursos de intervenciones de planificación, consultar también Long (2001: 35).

sujetos a la interpretación de expertos y su adecuación local, estos pueden ser diluidos a través de la manipulación, intencional o no, de los tecnócratas. Segundo, los tecnócratas se benefician a través del estatus que les da su posición de concededores y hacedores del desarrollo. Investigaciones en el campo de los estudios de género ya notaron la naturaleza de la “evaporación” de políticas (de género) que ocurre entre la planificación y la aplicación debido a la resistencia al interior de la burocracia de agencias de desarrollo, lo que traduce asuntos fundamentales en acciones diluidas.

2.3. Diferenciación social y patrones de concentración de poder en América Latina

Debido a la relevancia dada a la diferenciación social en este estudio, esta sección repasa brevemente literatura sobre formación y relaciones de clase en América Latina, con particular énfasis en sociedades rurales. Así mismo, describe los principales patrones de concentración de poder identificados como persistentes en las políticas nacionales de la región.

2.3.1. Trayectorias de diferenciación social

Autores tales como Ferranti *et al* (2003), Mahoney (2003), Vellinga (1998) y Wiarda (1981) presentan sólidos argumentos para explicar las persistentes condiciones de desigualdad en América Latina, como resultado de patrones de colonización y formación de Estados independientes. Una de las instituciones más persistentes e influyentes traídas por los conquistadores españoles tomó la forma de propiedades privadas de gran extensión (haciendas, fincas, estancias) como la base del sistema de organización social y económico. Las haciendas se originaron en las “mercedes reales” y las “encomiendas” otorgadas por la corona española en territorios delimitados (Stavenhagen, 1971: 7; Pearse, 1970: 15). Las primeras, fueron formas de adjudicaciones de

tierra otorgadas a los soldados y aventureros que conquistaron parte del continente. Las últimas fueron concesiones dadas a los llamados encomenderos para que cristianizaran a los nativos, de modo que incluían tanto la tierra como a los nativos que las habitaban. Los encomenderos tenían el derecho de recibir tributo de parte de los nativos pero no adueñarse directamente de sus tierras. Después de algunos años, sin embargo, los encomenderos cambiaron el propósito original de las encomiendas y dividieron la tierra con intereses tanto en herencias como en transacciones de mercado.

La llegada de la independencia no cambió fundamentalmente las estructuras coloniales de poder económico y social. El poder de los criollos, como antes el de los colonizadores españoles, estuvo basado en gran medida en su acceso privilegiado a la tierra (y otros recursos naturales) y en el trabajo de masas de población indígena a través de la región. Poco después de la independencia, la creciente burocracia de los Estados empezó a competir con los miembros del ejército, el clero y grandes propietarios. Aunque los nuevos Estados no lograron eliminar el poder de estos últimos, su poder se consolidó en algunas esferas específicas. Por ejemplo, el clero perdió poder en los asuntos del Estado pero a través de sus misiones de cristianización, ganó derechos indisputables de posesión de tierras y de intervenir sobre política en pueblos pequeños y asuntos de las comunidades nativas. Más allá de ello, el clero contribuyó a la reproducción de estructuras jerárquicas de poder al abrir áreas de colonización para los criollos en tierras bajas y al apoyar su establecimiento y la sujeción indígena. El ejército, por su parte, estuvo no sólo involucrado en la colonización del periodo post-independencia en regiones inhóspitas, sino también en la represión de rebeliones indígenas en otras zonas. Miembros del ejército ganaron derecho propietario de grandes extensiones de terreno como recompensa por sus servicios en la represión de revueltas indígenas o en la disputa frecuente con otras naciones. Para el Siglo XVII, tanto la hacienda y las plantaciones eran los sistemas ordenadores de las estructuras

agrarias en América Latina¹⁶. Estas últimas fueron desarrolladas principalmente en el Caribe y en Brasil, mientras que las primeras dominaron las zonas más densamente pobladas de las tierras altas. Tanto antes como después de la independencia, las haciendas apoyaron las economías coloniales y nacionales, basadas en la explotación de minerales, a través de la provisión de alimento y materiales, particularmente en Bolivia, México y Perú.

Las haciendas descansaban en la mano de obra barata de las comunidades a través del peonaje u obligación de la población nativa de servir con varios días de labores. Pocas comunidades (como los Ayllus en las tierras altas) lograron mantenerse libres de este servicio, pero también ellos y otros pequeños agricultores españoles se relacionaron con las haciendas a través de trabajos ocasionales o periódicos (Stavenhagen: 1971). Los patrones constituyeron la clase dominante sobre los otros grupos comprendidos por trabajadores eventuales y peones. Estos últimos proveían la fuerza de trabajo principal detrás del sistema de intercambio por salarios bajos y sus derechos de cultivar pedazos de terreno o compartir la cosecha. A través de ciclos continuos de adeudamiento, los patrones que proveían alimento y ropa a precios exagerados, subordinaron generaciones de indígenas en las haciendas.

Los sistemas de hacienda, llamados también latifundios, se ordenaron en estructuras jerárquicas, distancia social, autoridad absoluta y el carácter discrecional de la toma de decisiones (Vellinga, 1998: 10). Los patrones monopolizaban la comercialización de los productos e incluso actuaban como intermediarios

16 Según Pearse (1970: 15), la explotación agrícola o “estados” estaba comprendida por varios tipo de empresas como las fundaciones y estancias para la cría de ganado en el Orinoco Superior o Tierra del Fuego, los engenhos o usinas para la producción de azúcar en Campos o el Noreste del Brasil, las plantaciones para la producción de plátano y azúcar en las costas e islas del Caribe o algodón en las costas irrigadas del Perú, las haciendas para la producción de granos y ganado en el altiplano andino y varias formas de fazenda en el Brasil.

entre las comunidades indígenas y el mundo político exterior. Los grandes propietarios históricamente actuaron como la fuerza más anti-democrática en la sociedad y resistieron la democratización, particularmente cuando estuvieron aliados estrechamente al aparato estatal (Potte, 1997). En todas las sociedades post-coloniales de América Latina, grandes propietarios de tierra fuertemente aliados con miembros del Estado a través de relaciones clientelares, apoyaron regímenes políticos a cambio de políticas favorables de tenencia de la tierra. Si bien es cierto que algunos propietarios contaban su riqueza no como resultado de la explotación de la tierra sino de actividades mineras y comerciales, conservaron sus haciendas como símbolo de poder y estatus. Su permanencia periódica o permanente en las principales áreas urbanas les permitía participar en la toma de decisiones políticas y favorecer directamente los intereses de su grupo.

Reformas agrarias tuvieron lugar en el siglo XX en varios países de América Latina, siendo las más radicales las de México (1917), Bolivia (1953) y Cuba (1959). Estas no apuntaron solamente a la redistribución de la tierra de manos de pocos propietarios a un gran número de campesinos y al Estado mismo sino también otorgaron derechos propietarios, poder y estatus a los campesinos. Aunque la redistribución de tierras se dio de manera masiva, la población nativa permaneció discriminada en las estructuras sociales, económicas y políticas debido a que los motivos detrás de su marginalización persistieron: bajo acceso a la educación, bajo acceso a recursos económicos y discriminación debido a su condición como indígenas. Como una muestra de su condición discriminada, los términos “campesino” e “indio” permanecieron como referencia al mismo grupo nativo incluso cuando algunos se convirtieron en comerciantes o emigraron a las ciudades. Esto dio lugar a que varios autores especifiquen el término “campesino” como referido a agricultores de bajo estatus político y económico (ver por ejemplo Landsberger y Hewwitt, 1970: 560 y Havet, 1985: 67).

Incluso después de las reformas agrarias, el estatus inferior del campesino continuó constituyendo el factor predominantemente limitante para el desarrollo y una condición para la falta del apalancamiento político de los campesinos (Pearse, 1970). Para los años 1970s, la posesión de la tierra todavía constituía la fuente principal de riqueza y poder en las economías rurales tradicionales. Kay (1997: 6) afirma que las reformas agrarias resultaron en la modernización del sistema de haciendas más que en su eliminación. Los grandes propietarios dominaron el acceso a recursos tales como agua y crédito, no sólo debido a su riqueza sino, sobre todo, debido a su estatus en la estructura agraria. En aquellas comunidades dominadas por el latifundio tradicional, prácticamente todos dependían del patrón. Funcionarios públicos, incluyendo la policía y el ejército, frecuentemente actuaban en deferencia a los propietarios pues la influencia de éstos en los ámbitos políticos provinciales y nacionales hacía necesaria su buena voluntad para asegurar sus puestos de trabajo. De ellos dependía incluso el funcionamiento y prosperidad de las iglesias y las escuelas. Además muchos se mantuvieron –junto con algunos habitantes urbanos, mercaderes y funcionarios eclesiásticos y seculares– como mediadores comerciales y políticos de las poblaciones campesinas locales (Barracough y Domike, 1970: 53-54).

El pobre acceso de los campesinos a las nuevas oportunidades abiertas por la incipiente industrialización en las ciudades impulsó a muchos a migrar. Rápidos procesos de urbanización tomaron lugar en América Latina desde la década de 1940. En 1940, la población urbana representaba el 40,2% y en 1990 el 60,7% de la población total (CEPAL, 2004). Al mismo tiempo, la importancia del sector agrícola disminuyó del 44% del valor total de las exportaciones en 1970 al 24% en 1990 (CEPAL, citada por Kay, 1997). El poder de los grandes propietarios tradicionales declinó después de los 1970s y 1980s debido al incremento de los costos de mano de obra, crisis económicas nacionales, la apertura de mercados así como la incapacidad de muchos de ellos

de adaptarse a la nueva orientación exportadora de la agricultura. En algunos casos, los grandes propietarios transformaron sus haciendas en negocios agrícolas, pero muchos de ellos fueron desplazados por empresas más competitivas. Los pequeños propietarios, por su parte, no pudieron acceder a los beneficios de la exportación de productos pues aunque algunos se involucraron en la producción agroindustrial, sectores masivos del campesinado simplemente se sumieron en mayor pobreza. Este proceso varió al interior de las regiones y los países, en parte determinados por la medida en la cual los países lograron desarrollar su agroindustria. Por ejemplo, México y Chile ejemplifican a los países con mayor desarrollo, mientras que países como Bolivia y Perú permanecieron dependientes de la producción agrícola tradicional.

Posteriormente a las reformas agrarias y con la implementación de las llamadas políticas indigenistas y programas agrícolas, el papel de los tecnócratas se incrementó a ritmo constante. Esto constituyó un prerequisite para la modernización como base para la construcción de instituciones (tales como agencias técnicas y de planificación y ejecución nacionales e internacionales), responsables de llevar adelante los procesos de industrialización y urbanización (ver mayores referencias en Escobar, 2002). Indiscutiblemente, las masas de profesionales involucradas en los proyectos de desarrollo y administración de los Estados provinieron de las clases altas y medias con acceso privilegiado a educación. A medida que los recursos fluían desde las agencias internacionales, la presencia de los profesionales blanco-mestizo en las áreas rurales trajo una nueva forma de subordinación del sector campesino. Esta vez, no como resultado del poder de la propiedad de la tierra y el capital, sino del poder del conocimiento especializado. De manera similar, con la consolidación de los procesos democratizadores en la región a mediados de los 1980s, los intereses de los campesinos indígenas se vieron crecientemente representados por tecnócratas o populistas de las clases medias y altas.

Parte del problema podría descansar en la falta de cohesión y conciencia de clase entre los propios campesinos, tema ampliamente desarrollado en los 1970s (ver por ejemplo Landsberger y Hewwitt, 1970 y Hobsbawn, 1973). La falta de cohesión de los campesinos alrededor de intereses comunes ocurre principalmente por dos razones: sus relaciones clientelares con otros grupos tales como comerciantes, partidos políticos y sus propios líderes como por su propia estratificación socio – económica como grupo. Según Kay (1997), el incremento del trabajo temporal en las agroindustrias durante las últimas décadas podría haber profundizado la fractura del movimiento campesino. Entre otros autores, Kay sugiere que los campesinos de América Latina parecen atrapados en un proceso permanente de semi–proletarización y pobreza estructural y que la pobreza de la región se relaciona directamente con los problemas agrarios no resueltos. Kay escribe: “Ni la estrategia de sustitución de importaciones entre los años 1950s y 1970s ni los procesos dirigidos por la deuda y mercados desregulados de los 1980s y 1990s han sido capaces de resolver la cuestión campesina” (1997: 12, t.p.).

Para concluir esta sección resulta pertinente destacar tres aspectos. Primero, la relevancia de los procesos de distribución de la tierra desde tiempos coloniales en la formación de las estructuras socio–económicas rurales, influenciando y siendo influenciados por los poderes políticos y económicos establecidos en los centros urbanos. El latifundismo y el minifundismo, muchas veces consolidados durante reformas agrarias inconclusas, fueron y todavía se mantienen como rasgos característicos de la estructura de la tenencia de la tierra, pero aún más complejas con el incremento del trabajo asalariado temporal tanto en las zonas urbanas como en la agricultura. Estos factores influenciarían la profundización de la diferenciación social y económica entre aquellos que tienen suficiente terreno y capital para establecer actividades agrícolas comerciales, con aquellos con menos recursos o que dependen del trabajo asalariado.

Segundo, la condición de atraso de los indígenas persiste desde la época de la colonia a través de la falta de acceso a la educación y medios técnicos y financieros, relaciones políticas y diferencias en valores y conocimientos con aquellos insertos en procesos de *modernización*. Tercero, en las últimas décadas, la difusión de poder entre un mayor número de actores (políticos y económicos) ha contribuido a la falta de cohesión y capacidad de respuesta de los campesinos. En la arena política, la fractura de los movimientos indígena-campesinos a través de su adherencia a diferentes partidos políticos es evidente mientras que la emergencia de diferentes tipos de grupos dominantes (grandes propietarios, mercaderes, transportistas, contratistas urbanos, entre otros) dificulta la identificación de un polo único de dominación, tal como ocurría en el pasado. En la arena económica, la diferenciación interna estaría profundizando la fractura de los movimientos campesino-indígenas al diversificar sus intereses.

2.3.2. Patrones de concentración de poder: corporativismo, clientelismo y patrimonialismo

Los Estados de América Latina todavía se asocian fuertemente con su legado histórico de prácticas antidemocráticas y excluyentes de corporativismo, clientelismo y patrimonialismo (Schwartzman, 1974: 90; Roberts, 2001:2; Domingo, 2001: 141; Vellinga, 1998). Según Vellinga, los orígenes de estas prácticas datan de los regímenes coloniales dominados por un sistema autoritario y centralista de administración y control. Los criollos habrían preservado este sistema con el fin de proteger sus intereses particulares después de las guerras de independencia. Una pequeña oligarquía de latifundistas, militares y clérigo concentraron poder al dominar la propiedad de la tierra, la mano de obra y el capital y al crear relaciones clientelares con la población nativa. Con el tiempo, el Estado extendió su influencia a través de estructuras corporativistas en combinación con redes clientelares a lo largo y más allá de los propios Estados. Una vez que las economías

de exportación colapsaron en 1929, emergió una nueva estrategia de desarrollo orientada hacia los mercados internos (modelo de sustitución de importaciones). Entonces, nuevas formas de gobiernos populistas emergieron¹⁷, pero mantuvieron sus estructuras jerárquicas y autoritarias. Para entonces, redes clientelares extensas actuaban como mecanismos de control. Una vez que, a su turno, el modelo de sustitución de importaciones colapsó (entre los años 1950s y 1970s) las nuevas alianzas comprendidas por las clases medias, burócratas y tecnócratas optaron por mantener el Estado burocrático y centralista. Este tipo de Estado centralista y paternalista sobrevivió hasta que se produjeron los primeros cambios originados en la crisis económica de los años 1980s y la aplicación de ajustes estructurales. Aún entonces, y pese a radicales cambios económicos y sociales, perduraron los patrones clientelistas, patrimonialistas y corporativistas del antiguo Estado (Vellinga, 1998).

El término “corporativista” involucra cierto grado de autonomía y auto regulación al interior de grupos de interés, sin embargo el Estado garantiza y regula la existencia misma de estos grupos y las relaciones entre ellos. Aunque el término es utilizado en diferentes contextos, se refiere “a la forma como los grupos sociales están organizados y como se relacionan entre ellos y el Estado” (Schwartzman, 1974: 91-104, t.p.). Según Wiarda (1981), el corporativismo se expresó tanto en la izquierda como en la derecha de los regímenes tradicionales y modernos de América Latina.

Un segundo patrón de la política en América Latina es el patrimonialismo. Desde los trabajos de Weber, el patrimonialismo ha sido considerado como una forma tradicional de

17 En este contexto, el término populista se refiere a la doctrina que apoya los derechos y poderes del pueblo en su lucha con las élites privilegiadas. Paradójicamente, esta doctrina es comúnmente personalizada en individuos carismáticos que ejercen su poder al mantener contacto directo y no mediado con masas poco o nada organizadas de seguidores.

dominación (Schwartzman, 1974). Por definición, el poder patrimonial incluye un elemento de tradición, lo que lo hace un tipo de dominación y un elemento de discreción que tiene al menos dos componentes. Primero, la tradición manda que el gobernante o soberano pueda gobernar como le parezca. Segundo, el soberano patrimonial ejerce liderazgo sin ningún control (Ibíd.). Aunque el sistema se asemeja al patriarcado, se diferencia de él porque se apoya menos en la tradición y más en la repartición de los beneficios, en otras palabras, en la distribución de prebendas (Universidad de Oslo, 2003). Algunos autores señalan que el patrimonialismo todavía sobrevive a través del neopatrimonialismo y también a través de la dominación burocrática. El neopatrimonialismo estaría caracterizado por la combinación de la lógica patrimonial con un sistema burocrático formal donde las normas burocráticas y patrimoniales coexisten (Ibíd.).

Los soberanos y patrones patrimonialistas, ya sean personas o grupos, ejercen favoritismo. Aunque el favoritismo apunta a mantener la posición dominante también puede originarse en la desigualdad, la pobreza y la falta de recursos del Estado (Vellinga, 1998: 11). Como Wimmer explica para el caso de los países en desarrollo, el tratamiento equitativo ante la ley, la protección de formas arbitrarias de violencia, la participación política, proyectos de infraestructura y otros, no pueden ser distribuidos igualmente entre toda la población, simplemente porque el Estado no es lo suficientemente fuerte y no tiene los suficientes recursos para hacerlos accesibles para todos. El autor ejemplifica su afirmación señalando que donde es posible construir solamente una carretera o donde la policía no puede establecer puestos bien equipados humanamente en cada barrio de la capital, el favoritismo resuelve el problema: “Esto también permite a las nuevas élites crear grupos de seguidores para asegurarse apoyo político” (Wimmer, 2001: 93, t.p.).

Un tercer patrón persistente en la forma de hacer política en América Latina, y probablemente la forma más extendida, es el

clientelismo¹⁸. Existen al menos dos criterios generales para identificar el clientelismo político. El primero se basa en relaciones informales privadas entre actores de poder y estatus desiguales. Segundo, estas relaciones se traducen en subordinación política de los menos privilegiados a cambio de retribuciones en materiales o servicios¹⁹ (Fox, 1994b: 153; Zaman, 1983: 606; Amsbury: 1979:88). “el clientelismo opera cuando los miembros menos privilegiados de una sociedad son llamados a votar por un candidato para un puesto político a cambio del acceso a recursos que son controlados por el Estado... lo que alternativamente se refiere como universalismo existe cuando los recursos del Estado no nos son distribuidos como favores a ser rogados o canjeados, sino como titulares o poseedores de derechos” (Gay, 2001: 3, t.p.).

El clientelismo también es puesto en práctica cuando puestos de administración pública son asignados a través de redes clientelares (Kurer, 1997) y cuando los partidos políticos controlan a los candidatos quienes deben sus condiciones de tales a la élite partidaria más que a sus votantes (Jackisch, 1998). Por tanto, los patrones no necesariamente establecen sus redes clientelares utilizando sus propios recursos económicos o sociales, sino, más bien, su poder deriva del acceso a los recursos del Estado y su capacidad de canalizarlos hacia sus seguidores.

Dado que las prácticas clientelares toman diferentes formas, desde los intercambios explícitos de favores hacia formas difíciles de distinguir de prácticas políticas regulares, no existe un límite claro para definir las. Por ejemplo, García Guadilla (2002) argu-

18 La práctica de formas clientelares de relaciones forma parte de la política Latinoamericana a tal punto que algunos autores sugieren no mirarlas como anomalías persistentes, sino como una institución política (García-Guadilla, 2002: 93).

19 Amsbury (1979: 88) afirma que en las relaciones patrón-cliente, una parte asume el papel de protector y el otro el papel de protegido. Una percepción común afirma que la persona protegida es inferior y debe gratitud y otros servicios al protector mientras que el protector provee un destino mucho mejor que aquel del que se requiere protección.

menta que, entre los grupos marginalizados o “clases bajas”, la forma más frecuente de clientelismo es la relación vertical tradicional de intercambio de beneficios para la subsistencia por votos. Mientras tanto, relaciones más horizontales y semi-clientelares tendrían lugar cuando los clientes pertenecen a sectores de las clases medias y altas. Fox (1999b: 157-158), señala al semiclientelismo como las prácticas que descansan en acuerdos no forzosos pero tendientes a violar los derechos de asociación autónomos, en otras palabras “la zona gris entre el clientelismo autoritario y los derechos ciudadanos plurales” frecuentes en las negociaciones democráticas y del desarrollo.

En el mundo del desarrollo, no sólo el clientelismo, sino también la intermediación (*brokerage*) constituyen prácticas diarias. Por ejemplo, en un trabajo sobre intermediarios del desarrollo en África, Bierschenk (2002) analiza los papeles mediadores y funciones de individuos y organizaciones en la intersección entre dos sociedades. El autor señala que los intermediarios del desarrollo pueden hablar tanto el lenguaje del desarrollo como el lenguaje de los agricultores y pueden ser reconocidos por las dos sociedades entre las que median. Al perseguir sus propios intereses, los intermediarios contribuyen a la fragmentación del poder en espacios locales. La intermediación sería, entonces, otra forma de relación patrón-cliente, en gran medida necesaria para la implementación de políticas y proyectos de desarrollo. Los límites entre intermediación y clientelismo son difíciles de definir. Por un lado, Zaman (1983: 607) asegura que algunos autores consideran que el papel del patrón debe ser distinguido del papel del intermediario. Él define al intermediario como un manipulador profesional tanto de personas como de información al realizar contactos entre personas, grupos, estructuras e incluso culturas. Por tanto, el intermediario, en el caso de las élites rurales acomodadas, por ejemplo media entre el sistema local y el mundo exterior para reforzar su propia carrera política tanto al interior como al exterior de la arena política local. Bierschenk (2002: 21-29), por otro lado, afirma que no existen líneas claras

de separación entre la intermediación y otras formas de mediación y que los intermediarios no son necesariamente mediadores cínicos o deshonestos, sino más bien que su sinceridad o incluso fe en el desarrollo constituye una de sus cualidades inherentes.

2.3.3. Superando patrones de concentración de poder: control desde abajo

Varios estudios (Banco Mundial: 1999; Diamond, 1999; Mathew y Mathew, 2003) resaltan las prácticas excluyentes descritas en la sección anterior como responsables de algunas de las deficiencias de los programas de descentralización. Agencias internacionales y académicos coinciden en señalar el potencial de las prácticas de buen gobierno y la cultura política para superar estas prácticas y reforzar reglas e incentivos, especialmente en el sistema político.

Mecanismos de control acompañan todo tipo de intervenciones de descentralización democrática a fin de evitar o limitar la apropiación a discreción y mal uso de fondos públicos. Algunos países establecen control desde el centro, otros promueven el seguimiento a las acciones de los gobiernos locales a través de los propios actores locales, y la mayoría establece mecanismos mixtos de control. El control desde el centro se basa principalmente en la revisión de documentación y visitas frecuentes de campo, sin embargo según Hadenious, (2003) padece de falta de eficiencia, particularmente en países pobres.

Los mecanismos de control desde abajo basados en la supervisión de la población local sobre los gobiernos locales son complejos, pero implican la participación popular a través de la información y, a veces, el poder de veto. Las fuentes de control varían de un país a otro, involucrando organizaciones existentes tales como las iglesias, sindicatos, asociaciones o, en otros casos, instancias creadas específicamente para tales fines tales como los Comités de Vigilancia en Bolivia. Una cantidad considerable de literatura ha sido desarrollada sobre las características,

limitaciones y potencialidades de estos grupos. Será suficiente aquí el señalar que estos cuerpos de control inmersos en la arena local pueden, por un lado, fortalecer la responsabilidad de los gobiernos locales y, por tanto, su legitimidad. Por otro lado, ya que ellos son también sujetos de cooptación, sumisión y prácticas clientelares, tienen el potencial de retrasar los cambios o incluso empeorar las desigualdades en las relaciones de poder (Hadenious 2003). Este autor sugiere que la fuerte oposición de las partes contribuye a un mayor grado de responsabilidad. Por tanto, una justa competencia político partidaria funcionaría como un mecanismo eficiente de control. Organizaciones no afiliadas con partidos políticos, idealmente conformarían cuerpos de control pero, en la práctica, esto ha sido difícil de implementar. Algunos casos exitosos han sido reportados cuando acciones políticas son ejercidas en la eliminación o supresión de prácticas tales como el clientelismo y el patronaje patrimonial (ver Fox, 1994b).

2.4. Resumen del capítulo

La primera parte de este capítulo resume algunos puntos relevantes de controversia sobre las implicaciones de procesos de descentralización. Entre ellos, resalta la relación entre las estructuras sociales locales y los resultados de las políticas de Estado e intervenciones del desarrollo. De la revisión de literatura, concluye que las intervenciones, incluso aquellas acompañadas por prácticas democráticas, no eliminan las desigualdades sociopolíticas locales sino que ofrecen un espacio para que los actores transformen, acomoden e incluso instrumentalicen las nuevas intervenciones a su favor. La segunda parte del capítulo discute los términos de la diferenciación social y poder en relación con las políticas de intervención y ofrece argumentos para explicar por qué algunos sectores de la población son privilegiados en la participación de los asuntos públicos. La tercera parte revisa brevemente algunos rasgos regionales de diferenciación social

basados en condiciones históricas y prácticas que persisten hasta el día de hoy.

De la revisión de literatura presentada en este capítulo, es importante remarcar la importancia de desafiar las estructuras de poder para que la descentralización sea efectiva en su propósito de devolver poder de decisión y autonomía a la población. Este estudio intenta contribuir a cubrir este vacío al identificar los eventos históricos que explican las persistentes desigualdades en la distribución de poder y los mecanismos a través de los cuales este poder es desafiado o mantenido al interior del modelo boliviano de descentralización. Para ello, el estudio echa luz sobre dos factores principales. El primero lo constituye la diferenciación socio-política y contexto cultural de los actores involucrados, a los cuales varios autores señalan como fundamentales en la determinación de los resultados de intervenciones del desarrollo (ver por ejemplo Long 2001 y Wimmer, 2002). El segundo factor es el papel de los partidos políticos y los profesionales. Autores tales como Long (2001) y Lehman y Bebbington (1998) y Nijenhuis (2002) resaltan este factor desde diferentes perspectivas, como influyente en la capacidad y habilidad de la población de tomar ventajas de las oportunidades abiertas por los procesos democráticos tales como la propia descentralización.

CAPÍTULO 3

Antecedentes del proceso de descentralización en Bolivia

Las medidas descentralizadoras, como todo tipo de intervención para el desarrollo, son implementadas en procesos sociales y políticos locales dinámicos. Este capítulo apunta a establecer el telón de fondo de estos procesos en Bolivia y a describir las características del modelo boliviano de descentralización. El capítulo se divide en tres partes. La primera parte ofrece un recuento de los principales eventos históricos que afectaron la vida de las provincias después de lograda la independencia en 1825. Una descripción más detallada de estos impactos en los municipios de estudio se ofrece en los capítulos 4 y 5. La parte dos del capítulo enfatiza el papel de las organizaciones involucradas en el proceso de descentralización. Posteriormente, presenta una explicación de los orígenes y contenidos de la Ley de Participación Popular (LPP), Ley de Descentralización Administrativa (LDA) y Ley del Diálogo Nacional (LND) como los pilares principales del proceso de descentralización. Finalmente, ofrece un resumen del estado actual del proceso y el contexto socio-político.

3.1. Contexto histórico

Después de lograda la independencia de la dominación española, Bolivia mantuvo su composición multiétnica –varios grupos

indígenas, mestizos y criollos— bajo un nuevo régimen social y político. Las “Medidas Bolivarianas” de 1825 intentaron eliminar la práctica colonial del trabajo no remunerado y la explotación indígena y el asignar tierras a las poblaciones indígenas, sin embargo, los criollos mantuvieron control sobre la distribución de la propiedad de los recursos y el usufructo de los derechos sobre la tierra. Los criollos y de manera creciente, los mestizos, tomaron bajo su propiedad extensas áreas y, particularmente en el occidente, controlaron los ricos recursos minerales. La estructura económica post-colonial continuó descansando sobre dos pilares: la minería y la estructura agraria latifundista conformada por la hacienda, la comunidad indígena y el minifundio marginal (García, 1970).

3.1.1. El sistema de haciendas y las explotaciones mineras

Los primeros cincuenta años de vida republicana vieron las Medidas Bolivarianas disminuidas a través de la imposición de altos impuestos y la venta de tierras indígenas.¹ El sistema de haciendas, basado en la explotación de grandes y medianas extensiones de tierra y en la servidumbre de sus habitantes indígenas, se expandió con fuerza, particularmente a finales del Siglo XIX. Su principal característica fue la relación de patronaje y dominación basada en la retención de peones e incluso comunidades, adeudados de por vida mediante la provisión de alimentos y ropa a cambio de mano de obra y sumisión absoluta. Junto con el sistema de haciendas, subsistieron también otras formas de tenencia de la tierra, tales como pequeñas propiedades y comunidades indígenas libres (KADASTER, 1998).

Los hacendados ejercieron poder sobre sus dominios locales pero comprendieron un grupo dominante poco estructurado en

1 Urioste (2002: 3) remarca los decretos del presidente Mariano Melgarejo (1967) que intentaron eliminar las formas tradicionales de organización de comunidades y Ayllus. Mergarejo declaró la tierra como propiedad del Estado y autorizó su venta en audiencias públicas.

el contexto nacional. Sus principales obstáculos fueron la falta de conexiones al mercado y su alta dispersión geográfica a lo largo del país.

Después de un periodo corto de recesión de la exportación minera nacional, la exportación libre de minerales fue declarada en 1872. Desde entonces, los capitales privados explotaron las ricas minas de plata primero y estaño posteriormente, proceso del cual emergieron algunos de los hombres más ricos del mundo. El cambio de control administrativo desde Sucre hasta La Paz en 1899 como resultado de la Revolución Federal (1898 – 1899) fue resultado de las diferencias políticas entre Liberales y Conservadores, pero la caída del precio de la plata y el incremento de los precios del estaño influyó el cambio de los intereses económicos desde las zonas centrales de Sucre a las tierras altas de La Paz. Los poderosos propietarios mineros dominaron las esferas social, política y económica desde dos centros de poder, Sucre y La Paz, hasta principios del Siglo XX.

Pugnas políticas formaron parte de los intereses privados sobre la explotación y transporte de minerales, involucrando a las más altas autoridades del país. Como resultado, el Estado boliviano estuvo supeditado a las grandes empresas minerales, dominadas por poderosos propietarios mineros y apoyados por los patrones latifundistas del área rural (Echazú, 2000). La explotación minera, como en el caso de las haciendas, descansó en la fuerza de trabajo barata provista por la población indígena, que no mantenía ningún tipo de representación política en ninguno de los sucesivos gobiernos, sean Liberales o Conservadores.

3.1.2. Cambios en las estructuras de poder: La Guerra del Chaco (1932-1935)

La Guerra del Chaco (1932 – 1935) y la revolución nacional (1952) fueron dos eventos transformadores del balance de poder en Bolivia y sentaron nuevas bases para nuevas configuraciones de poder nacional, regional y local. Según Urioste (2001)

la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay significó el fin del sistema de poder construido alrededor de las explotaciones mineras y latifundistas. La Guerra del Chaco despertó fuerzas sociales –incluidos el ejército, trabajadores urbanos, clases medias y campesinos– que cuestionaron no solamente cómo un país con algunos de los hombres más ricos del mundo pudo haber sido derrotado por falta de recursos, sino también la falta de habilidad del Estado para satisfacer las necesidades más esenciales de la población (ver Echazú, 2000 y García, 1970). Como resultado, fuerzas liberales tomaron control del gobierno y aplicaron una serie de medidas para construir un Estado menos dependiente de los grandes capitales privados. Entre estas medidas estuvieron la primera modificación de la Constitución vigente desde 1880 (1938) y el Código Busch (1939) y el primer Código de Trabajo en Bolivia otorgando derechos a la formación de sindicatos, al paro y a las vacaciones con disfrute de salario, entre otros.

Un golpe de Estado finalizó el periodo de reformas sociales en 1939 como resultado de las divisiones internas entre grupos de poder y la influencia de grandes propietarios mineros. A partir de entonces, las revueltas indígenas y la violencia en las partes altas y valles de Bolivia se incrementaron en frecuencia mientras que en la zona Este y el Chaco el poder de los grandes hacendados permaneció prácticamente indiscutido. Gran parte del pueblo Guaraní, empleado para la apertura de caminos y transporte de provisiones durante el conflicto del Chaco retornaron a su trabajo como peones en las haciendas, mientras que otros escaparon al Brasil o al Paraguay. Más aún, la Guerra del Chaco significó la expansión del sistema de haciendas en la zona del Chaco; como relata Chávez: “(Después de la Guerra) varios excombatientes civiles y militares eligieron permanecer en los poblados y áreas agrícolas, sumándose a la población regional” (1995: 19). Apoyados en las políticas gubernamentales, algunos de ellos tomaron tierras desocupadas o de propiedad Guaraní y establecieron nuevas haciendas en el Chaco.

En las zona altas, el 9 de abril de 1952 cuando todas las ideas liberales y las rebeliones indígenas se materializaron en una insurrección popular dirigida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Los cambios principales traídos por la revolución fueron la nacionalización del sector minero, la abolición de la servidumbre, el voto universal y la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1953. Para entonces, el Estado centralista estaba consolidado. Según Urioste (2001: 7) “Después de la guerra del Chaco (1932-35) los gobiernos militares nacionalistas promovieron gobiernos fuertemente centralizados tomando en cuenta que el nacionalismo boliviano dio al antiliberalismo su mayor énfasis conceptual y político; al libre mercado se opuso la planificación; a las libertades individuales, la organización corporativa; a las demandas descentralizadoras, el Estado fuerte y centralizado”.

3.1.3. La Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996

La Ley de Reforma Agraria (2 de agosto de 1953) inició el proceso de redistribución de la tierra basado en principios de justicia (“La tierra es de quien la trabaja”). La ley apuntó particularmente a la distribución de tierras a los campesinos, la abolición de su estatus de servidumbre, la estimulación de la migración interna y la industrialización del sector agrícola. A fin de cumplir con estos objetivos, muchas grandes haciendas fueron expropiadas legalmente o tomadas por la fuerza en todo el país y fueron ocupadas por familias campesinas. Este proceso inició la caída del sistema de haciendas² que continuó más adelante con el incremento del costo de la fuerza de trabajo y la caída del precio de los productos agrícolas.

2 Antes de 1952, el 70% de toda la tierra agrícola cultivable permanecía en manos del 4,5% de propietarios rurales. El tamaño de estas propiedad oscilaba entre 1.000 y 10.000 hectáreas (datos proporcionados por Urioste, 2002: 4).

La población indígena–campesina adquirió mayor relevancia a medida que el Estado desarrollista y centralista se fortalecía. Según Yashar (1997), las prácticas dirigidas a los indígenas–campesinos en lo económico y lo social resultaron en un mayor patronaje estatal en las áreas rurales agrícolas y los campesinos incrementaron su independencia económica de los todavía grandes y medianos propietarios. Evidentemente, la revolución nacional resultó en la reafirmación de los indígenas como clase campesina y la formación de fuertes sindicatos campesinos a lo largo del país bajo el control estrecho del partido político en el poder (MNR).

La revolución de 1952 y la Reforma Agraria de 1953 tuvieron consecuencias muy diferentes, e incluso opuestas, a lo largo del país. En gran parte del altiplano y los valles, significaron la distribución legal o forzada de la tierra entre la población indígena y el fortalecimiento de sus organizaciones sindicales campesinas. En las zonas bajas y el Chaco, el proceso fue aplicado sólo parcialmente debido a limitaciones prácticas (por ejemplo, los deficientes sistemas de comunicación y la dificultad de alcanzar a la escasa y altamente dispersa población) y la acción de los grupos dominantes que lucharon por mantener su posición privilegiada. Como resultado, extensas áreas todavía constituyen latifundios³ y ciertas formas de servidumbre ilegal persisten (ver Urioste 2002 y Healy, 1982 y capítulo 4 de este estudio). Paralelamente a la distribución de tierras, se establecieron proyectos de desarrollo rural que, como política de Estado, se concentraron en áreas preparadas para operar como empresas (en relación a los bancos comerciales privados y mercado de servicios) y dejaron a un lado a la población organizada en comunidades tradicionales (García, 1970).

3 El Censo Agrícola de 1984 reveló que grandes extensiones improductivas (latifundios) cubrían todavía 63% de la tierra en el departamento de Chuquisaca, representando menos del 1% de las unidades agrarias, mientras que las unidades más pequeñas (minifundios) cubrían solamente 6% del departamento y representaban 68% de las unidades agrarias (KADASTER, 1998: 22).

A partir de la Reforma Agraria de 1953, los gobiernos consecutivos utilizaron la distribución de la tierra como mecanismo para devolver o comprar favores políticos. Los retrasos en la titulación de tierra a las poblaciones indígenas, grados alarmantes de corrupción e ineficiencia llevaron, en 1992, a la intervención de las organizaciones gubernamentales responsables de la distribución de la tierra: el Concejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC). El proceso de intervención planificado inicialmente para cuatro meses se extendió por tres años, hasta la promulgación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996⁴.

A través de la Ley INRA, el Estado boliviano apuntó, una vez más, a la eliminación del latifundio y a favorecer a los pequeños propietarios a través de la promoción de la reversión y redistribución de tierras que no cumplen una función económica social o cuyos impuestos no son pagados. La aplicación de la Ley INRA enfatiza el saneamiento de los derechos propietarios más que en la reversión y titulación de tierras. Esto significa que los límites de terreno son claramente definidos y asignados a sus actuales usuarios. Aunque este proceso es necesario, el proceso de saneamiento enfrenta varias críticas debido, primero que nada, a que en más de 10 años no ha logrado alcanzar siquiera a la mitad del país. Por otro lado, ha decepcionado a la mayoría de los campesinos al iniciarse en las áreas menos pobladas y donde los propietarios medios y grandes aseguran primero sus derechos propietarios. Debido a la ausencia del Estado y autoridades competentes, algunos campesinos iniciaron procesos internos de saneamiento a fin de solucionar querellas sobre límites al interior de sus comunidades. Algunos municipios en Chuquisaca, apoyados por la Fundación TIERRA, fueron los primeros en este proceso.

4 La Ley INRA o Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria fue promulgada después de una serie de debates en 1996, pero sin alcanzar la aceptación de un gran número de organizaciones campesinas.

Luego de más de diez años de aplicación tímida e incompleta, según revelaron entrevistas de campo, el contenido de la ley y sus propuestas de modificación permanecen desconocidos para gran parte de la población rural. Más aún, los conflictos sobre la tierra se vieron incrementados en términos de frecuencia y violencia, particularmente en las zonas del oriente y del Chaco. Los tres partidos más importantes sugirieron modificaciones a la Ley INRA durante su campaña electoral en el 2005 (MAS, PODEMOS y UN). El partido ganador y con las propuestas más radicales (MAS), no ha logrado hasta hoy implementar la anunciada “revolución agraria” en medio de críticas sobre el carácter tímido y de lógica de mercado de sus propuestas por un lado, y por el otro, de duras resistencias de parte de grandes propietarios del oriente.

3.1.4. La consolidación del Estado centralista

Fuerzas militares tomaron el poder en 1964, después de 12 años de gobierno del MNR (1952-1964). Regímenes dictatoriales gobernaron el país aplicando medidas populistas así tanto como violentas represiones. El coronel René Barrientos, presidente entre 1964 y 1969, desarticuló el sindicato minero de trabajadores, suprimió todas las actividades de protesta, desarmó a los mineros, exilió a los líderes sindicales y ocupó las minas con tropas militares incluyendo la masacre minera de 1967. Por su parte, Hugo Banzer, presidente entre 1971 y 1978, abolió los sindicatos de trabajadores, cerró las universidades y suprimió violentamente todo tipo de oposición. Una serie de periodos militares más cortos, pero también violentos, se alternaron con gobiernos civiles hasta 1982, cuando el país recuperó finalmente la democracia.

Durante el periodo de dictaduras, montos importantes de crédito fueron asignados a procesos de modernización a través de la creación de industrias agrícolas e infraestructura moderna. Muchos de estos recursos fueron invertidos en la promoción de cultivos agroindustriales en el oriente del país junto con la construcción de caminos y la apertura de los Comités de Desarrollo y

Obras Públicas (más tarde llamados Corporaciones de Desarrollo CORDES) en los nueve departamentos del país.

Gobiernos fuertes, en tono con “la tradición burocrática-patrimonialista, corporativista, centralista y autoritaria de América Latina” (Vellinga, 1998: 27, t.p.) reforzaron este proyecto político y económico del cual Bolivia no fue la excepción. En realidad, los regímenes militares consolidaron el fuerte centralismo jerárquico y autoritario. Como para el caso de otros Estados de la Región, Vellinga señala que los gobiernos militares, grandes propietarios y el clero manejaron la expansión del Estado frecuentemente a través de estructuras corporativistas en combinación con redes clientelares extensas (Vellinga, 1998). En la misma línea Hofmeister (1995) y Yashar (2004) resaltan la naturaleza clientelista y paternalista que caracterizó la relación entre el Estado boliviano y los campesinos después de 1952. El ejemplo más importante lo constituye posiblemente el Pacto Militar Campesino firmado en Febrero de 1964. Bajo este pacto, milicias campesinas aceptaron adoptar una posición anti-izquierdista y subordinarse al ejército. El pacto, sin embargo, finalizó cuando el gobierno trató de imponer impuestos sobre los hombros campesinos, ocasionando la respuesta violenta y la pérdida de apoyo en las áreas rurales.

Las Corporaciones de Desarrollo (CORDES) fueron creadas a finales de los años 1960s en cada uno de los nueve departamentos con el fin de ejecutar proyectos estatales. El entonces fuerte Estado central actuó como el principal inversor y propietario de los recursos naturales, explotaciones y servicios de comunicación e identificó áreas geográficas específicas como “polos de desarrollo” para la inversión privilegiada y el desarrollo de mercados de exportación. Los regímenes militares claramente favorecieron a las áreas bajas y del Chaco debido a su riqueza en petróleo y otros recursos naturales.

Al final del periodo marcado por regímenes militares a principios de los 1980s, Bolivia y particularmente las áreas rurales ya estaban familiarizadas con el término “participación popular”.

Programas tales como los implementados por la FAO y algunas ONG se aplicaban ya bajo el supuesto de que en el pasado proyectos de desarrollo rural habían logrado pobres resultados debido a la falta de consulta y participación de grupos de base. Más aún, ya se aseveraba entonces que solamente si los campesinos participaban plenamente las prácticas del desarrollo podrían alcanzar sus objetivos.

Varios proyectos, consiguientemente, adoptaron enfoques participativos; vale decir, procesos de consulta, diagnóstico y obras públicas con participación de la población. La riqueza de la organización comunal de las tierras altas y los valles hicieron eco de las intervenciones de las ONG y la cooperación internacional al facilitar el auto diagnóstico de las necesidades y prioridades comunales y sus estructuras socio-económicas⁵. Eventualmente, las corporaciones regionales, cuya tendencia era la elaboración centralizada y sistemática de planes de desarrollo, asumieron métodos participativos en la discusión formal de sus proyectos⁶.

Los regímenes militares finalmente fracasaron en Bolivia debido a una serie de factores tales como la declinación de la producción del petróleo, gastos excesivos en el sostenimiento de agencias gubernamentales, división entre los rangos altos del ejército, presión social –particularmente desde los trabajadores mineros e ideólogos de izquierda– y el retiro del apoyo norteamericano. La transición a la democracia en 1982 coincidió con

5 Un informe de la FAO (1994) menciona proyectos regionales de años anteriores con participación local, principalmente en forestería y otros del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), Programa Mundial para la Alimentación, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, Banco Mundial y otros.

6 En Chuquisaca, el Consejo Departamental para el Desarrollo Social existía ya en 1989, y estaba comprendido por 13 ONGs. El Consejo trabajaba en asuntos sociales y medio ambientales, desarrollo rural y otros. Pese a que operaba de manera vertical y en algunos casos las élites locales lo instrumentalizaron para satisfacer sus propias demandas (Nijenhuis, 2002: 49), fue uno de los intentos más tempranos de diálogo y participación de la sociedad en la planificación regional.

la manifestación de una crisis económica en fermentación durante varios años. El Programa de Ajuste Estructural (PAE) apuntó a solucionar esta crisis en el año 1985, bajo la prescripción del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El PAE fue adoptado por el gobierno boliviano a través de medidas tales como la reducción del aparato del Estado así como su papel de principal inversor, regulador y propietario de servicios y explotación de recursos naturales⁷.

Para el año 1994, varios factores favorecieron el inicio de un proceso radical de descentralización con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) y, un año más tarde, de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) “elaboradas en un contexto de amplias reformas al conjunto de la economía y de la política conocidas como las ‘reformas de segunda generación’, debido a que sucedieron al PAE aplicado en el país a partir de 1985” (Urioste, 2001:1). Estos factores son explicados en detalle en la sección 3.3.

3.2. Acerca de las organizaciones socio-políticas en Bolivia

Esta sección provee una breve descripción de las formas más extendidas y tradicionales de organizaciones en Bolivia: los sindicatos campesinos, ayllus, capitánías, direcciones barriales, comités cívicos y partidos políticos.

7 El PAE redujo los alarmantes niveles de inflación pero, al mismo tiempo, incrementó el número de desocupados y empeoró las condiciones de vida a lo largo del país. Desde entonces, los sucesivos cuatro gobiernos elegidos democráticamente continuaron aplicando las políticas de ajuste y profundizaron los procesos de privatización de las propiedades estatales. Estos cuatro gobiernos fueron el Movimiento de Izquierda Revolucionario, MIR (1989-1993); el Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR (1993-1997); la Acción Democrática Nacionalista, ADN (1997-2002) y el MNR nuevamente (2002 hasta octubre 2003, cuando un gabinete independiente lo reemplazó).

3.2.1. Organizaciones sociales rurales

Las comunidades indígenas campesinas se organizan en sindicatos; las comunidades indígenas tradicionales en ayllus (algunas también forman sindicatos paralelos) y los Guaraní y otros habitantes de tierras bajas bajo la forma de capitanías. Ellos operan sobre la base de decisiones colectivas acordadas en reuniones comunales donde, comúnmente, las autoridades internas elegidas hacen las propuestas. Las autoridades toman decisiones relacionadas a conflictos familiares y comunales, representación social y política y el uso y/o propiedad de los recursos naturales y otros asuntos; decisiones que deben hallar el consenso de la comunidad antes de su aplicación.

La revolución de 1952 propició la creación de una red de las organizaciones comunales, regionales y nacionales que involucra a todos los campesinos del país en sindicatos campesinos. Según Yashar (2004), la creación de redes sindicales desplazó a los patrones como mediadores con el Estado y los partidos políticos.

La afiliación a los sindicatos campesinos está directamente asociada a la propiedad de la tierra al interior de los límites de la comunidad y se asigna a la persona jefe de familia, comúnmente un hombre adulto. La seguridad sobre la tierra es la principal preocupación para la mayoría de los pequeños y medianos campesinos, pues la tierra heredada de sus padres comúnmente carece de respaldo documental legal que pruebe la dotación o el cambio de nombre de los nuevos herederos. Ellos también enfrentan el excesivo fraccionamiento de la tierra (minifundio) debido a las sucesivas divisiones ocurridas durante tres generaciones. Sus pequeños terrenos (a veces sólo algunos surcos) no son suficientes para proveer los medios de subsistencia y constituye un importante motivo para la migración. Campesinos sin tierra suelen ocupar las categorías sociales más bajas en las áreas rurales. Ellos no poseen los mismos derechos, porque carecen de la adscripción como miembros plenos de la comunidad. La situación de las mujeres rurales suele ser más precaria pues son los

hijos y no las hijas los sujetos comúnmente considerados como herederos (Fundación TIERRA, 2002). Tradiciones y estereotipos todavía limitan el acceso de las mujeres a la tierra. La Ley INRA de 1996 modifica la provisión de la ley de 1953 mediante la cual solamente viudas o mujeres con hijos pequeños podían acceder a la tierra. Sin embargo, la nueva provisión no logra establecer preferencia hacia las mujeres, dejando la decisión a los mecanismos tradicionales de distribución de la tierra. Esto en la práctica, se traduce en la perpetuación del sistema de tenencia dominado por los varones bajo las estructuras de los sindicatos campesinos y patrones de herencia excluyentes (Avilés, 1997). Para el caso de Chuquisaca, por ejemplo, datos obtenidos por la red de ONG UNISUR (2000), apuntan a que entre cuatro tipos de bienes: tierra, tierra con riego, animales y viviendas, las mujeres heredan con mayor probabilidad a los animales.

Otras formas de organización comunal la constituyen los ayllus. Estos son asociaciones que corresponden a antiguos asentamientos (algunos datan del tiempo del Incario) y poseen una composición sociopolítica relativamente homogénea. Actualmente, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), comprende aproximadamente 543 ayllus en Chuquisaca, Potosí, Oruro y La Paz.

En las tierras bajas y el Chaco, los Guaraní se organizan en capitanías. Después de un largo periodo de desorganización bajo el sistema de las haciendas, cuando sólo unas pocas capitanías libres subsistían, la década de 1980s fue testigo de la re-emergencia de fuertes organizaciones. Estas fueron apoyadas por ONG locales, particularmente el Centro de Promoción e Investigación Campesina (CIPCA) en el Sudeste boliviano, hasta finalmente constituir, en 1987, la Asamblea de los Pueblos Guaraní como organización representativa máxima constituida por más de 80.000 guaraní⁸. La Central Indígena de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) fue fundada en 1982 en

8 www.cidob-org/regionales/apg.htm

las tierras bajas de Santa Cruz y el Chaco. Para los años 1990s, la CIDOB expandió su alcance hasta formar una confederación inclusiva de los grupos indígenas de toda la amazonía boliviana, sumando nuevas organizaciones indígenas locales emergentes en años sucesivos (Yashar, 2004). En Chuquisaca, el Consejo de Capitanes Guaraní (CCCH) creado en 1994, tuvo un papel preponderante en la liberación de muchos guaraní ligados de por vida a tradicionales propietarios de tierras a través de ciclos de adeudamiento. Recursos provenientes de la comunidad internacional fueron empleados en la compra de tierras y la provisión de medios técnicos de producción (el capítulo 4 describe con detalle esta situación para el caso de los guaraní del área de estudio).

3.2.2. Los comités cívicos

Mientras que las organizaciones rurales mencionadas líneas arriba juegan un papel social, económico y político cercano a la vida de sus habitantes, lo contrario se puede afirmar para las organizaciones urbanas. Estas suelen responder a necesidades prácticas tales como seguridad, electricidad y saneamiento básico. La cohesión de los barrios alrededor de organizaciones es muy pobre cuando se compara con las organizaciones rurales, particularmente en las grandes ciudades cuyos habitantes persiguen intereses más diversos.

Los comités cívicos (CC) constituyen otra forma de organización de la sociedad civil ampliamente extendida en el país. Estos se establecieron durante los años 1950s como “los instrumentos más efectivos de lucha regional” (Nijenhuis, 2002: 47). Desde su creación, la composición elitista y capacidad de capitalizar los sentimientos regionalistas de la población en defensa de los recursos naturales regionales constituyó la fuerza de estos CC. Éstos asumen la representación de extensas regiones (provincias y departamentos), pero nunca llegaron a democratizar su composición interna y sus procesos de decisión. Según Hofmeister (1995), durante los regímenes autoritarios, varios CC actuaron

como sectores importantes de representación social. Sin embargo, algunos CC regionales sirvieron como agentes de control político instrumentales a los regímenes autoritarios (entrevistas de campo). Con la recuperación de la democracia, los CC intensificaron sus propuestas por una descentralización federalista del Estado, basada no en municipios sino en gobiernos departamentales (De la Fuente, 2002 y Mayorga, 1991). Según varios entrevistados, los CC de las provincias con mayores recursos naturales fueron siempre los más activos. Esto se demuestra por la fuerza renovada con la que re-emergieron varios de ellos a partir de la confirmación de la existencia de grandes reservas de gas al interior de sus regiones en el año 2003. El impulso de los CC y sus demandas por mayor poder de decisión sobre sus recursos a fin de profundizar el proceso descentralizador constituye una de las fuerzas principales detrás de las demandas sobre autonomías departamentales.

3.2.3. Los partidos políticos

Liberales y conservadores iniciaron el debate político partidario en Bolivia a fines del siglo XIX. Ambas corrientes, sin embargo, competían por representar a las clases dominantes, capturar privilegios y ganar espacios regionales y locales mientras mantenían relaciones de patronaje con la población indígena (Echazú, 2000 e Irurozqui Victoriano, 1997). Durante los años 1930s, nuevos partidos emergieron bajo influencias marxistas, pensamiento indigenista y fuerzas fascistas y nacionalistas que determinaron “una verdadera inflación de nuevos partidos y un esfuerzo poco exitoso de readecuación de las viejas organizaciones” (Mesa Gisbert, 2001: 590). El papel de los partidos políticos (MNR, Partido Comunista, Partido de Izquierda Revolucionaria) fue fundamental en el desafío a las élites de propietarios mineros y latifundistas después de la Guerra del Chaco. Las elecciones de 1951, después de un periodo de violencia política marcado por 10 gobiernos militares entre 1936 y 1952, dieron el triunfo al MNR. El MNR

gobernó durante 12 años⁹, entre 1952 y 1964. El golpe de Estado en 1964 inició un nuevo periodo de inestabilidad marcada por dictaduras militares y elecciones que no se concretaron en el ejercicio de los mandatos democráticos. Nueve militares y tres civiles ejercieron la presidencia entre 1964 y 1982. Este año se inició el periodo democrático más sólido en Bolivia; si bien marcado por fuertes convulsiones sociales y políticas, pero también por la consolidación de instituciones del Estado. Según Mesa Gisbert (2001), nunca en su historia Bolivia había vivido la práctica de una democracia universal regida por la Constitución como hasta el periodo iniciado en 1982.

Sin embargo, a principios de los años 90s, y sólo una década después de recuperada la democracia, los partidos políticos en Bolivia habían perdido prestigio y credibilidad debido a sus prácticas centralistas y clientelistas, su tendencia a ser dirigidos por líderes-caudillos y su falta de renovación y democratización interna. Así mismo, prácticas tales como incremento de salarios parlamentarios, gastos superfluos, casos de corrupción, abuso de poder y sucesivos pactos políticos que demostraron altos niveles de pragmatismo más que integridad ideológica provocaron un descontento general.

Además de los llamados partidos tradicionales (MNR, MIR y ADN), el final de los años 1980s atestiguó la emergencia de nuevos partidos llamados 'populistas'. Líderes-caudillos fundaron Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unión Cívica Solidaridad (UCS) en 1989. Poco después de la muerte de sus líderes, quienes mantuvieron relaciones paternalistas con sus seguidores, CONDEPA colapsó en disputas y divisiones internas y vio su última votación en las elecciones de 2002. Mientras tanto, la UCS triunfó por última vez en las elecciones municipales de 2004 en el departamento de Santa Cruz.

9 Los resultados fueron desconocidos por el presidente Urriolagoitia que entregó el poder a una Junta Militar. Esta fue derrocada durante la revolución de abril de 1952.

Cuadro 3.1
Resultados de las elecciones nacionales 1985-2005, en porcentaje de votos

Posición	1985	1989	1993	1997	2002	2005
Primero	32,8 (ADN)	25,8 (MNR)	35,6 (MNR)	22,26 (ADN)	22,46 (MNR)	53,74 (MAS)
Segundo	30,4 (MNR)	25,2 (ADN)	21,1 (ADN)	18,20 (MNR)	20,94 (MAS)	28,59(PODEMOS)
Tercero	10,2 (MIR)	21,8 (MIR)	14,3 (CONDEPA)	17,10 (CON- DEPA)	20,91 (NFR)	7,79 (FRENTE DE UNIDAD NAL)
Cuarto	26,6 (Otros 15)	12,3 (CON- DEPA)	13,4 (UCS)	16,77 (MIR)	16,31 (MIR)	6,46 (MNR)

Fuente: Datos para 1985, 1989, y 1993 tomados de Hofmeister (1995: 71) basados en Hofmeister (1993) y Mayorga (1994). Datos para 1997, 2002 y 2005 corresponden a la Corte Nacional Electoral disponible en www.cne.org.bo

En 1999, después de una década de consideración, el parlamento aprobó la Ley de Partidos Políticos como regulador de sus procesos internos. Si bien éste fue un avance más que se sumó a la modernización del sistema democrático boliviano, los resultados parecen ser todavía mixtos. Según varios miembros de partidos políticos entrevistados, se mantienen resistencias al establecimiento efectivo de prácticas democráticas en la nominación de candidatos nacionales y regionales, particularmente al interior de las células regionales. Lo cierto es que tanto la LPP como la LDA y la posibilidad de elegir Diputados Uninominales desde 1997¹⁰ motivaron la organización de una presencia más articulada y continua de los partidos a nivel local.

Finalmente, otros dos partidos fuertes y otros tres de importancia regional emergieron a partir de 1997. El MAS fue fundado en 1997 alrededor de líderes de extracción campesina y mestizo-indígena. Aunque la defensa de la producción y comercialización

10 La elección de diputados uninominales responde al cambio en la Constitución de 1995 y puesta en práctica por primera vez en las elecciones nacionales de 1997. Su elección corresponde a la división territorial en 68 circunscripciones electorales. 68 diputados uninominales y 62 plurinominales componen la Cámara de Diputados. Los últimos son elegidos de acuerdo con la votación alcanzada por el candidato presidencial.

de la coca constituyó la fuerza del MAS en sus inicios, éste fue sumando fuerzas en la demanda por mejores condiciones para los indígenas campesinos, el descontento de la población con prácticas políticas vigentes¹¹ y la permanente relegación de grupos marginados en beneficio del modelo económico liberal aplicado desde 1985.

Cuadro 3.2
Resultados de las elecciones municipales 1995, 1999 y 2004,
en porcentaje de votos

Posición	Elecciones 1995*	Elecciones 1999	Elecciones 2004
Primero	21,3 (MNR)	20,4 (MNR)	17,1 (MAS)
Segundo	17,4 (UCS)	15,9 (MIR)	8,1 (MSM)
Tercero	15,4 (CONDEPA)	14,6 (ADN)	6,1 (MNR)
Cuarto	13,2 (MBL)	11,8 (UCS)	6,1 (PP)

Fuente: Datos para 1995 fueron extraídos de Hofmeister (1995: 89). Datos para 1999 y 2004 fueron extraídos de la página de la Corte Nacional Electoral disponible en www.cne.org.bo

Las elecciones nacionales de 2002 sentaron el escenario para la emergencia de líderes de origen indígena en alianza con intelectuales de izquierda apoyados por productores de coca, movimientos indígenas de base y movimientos urbanos de clase media organizados alrededor del MAS. La fuerza de los sindicatos y su pasado combativo como contribuyente a la radicalización de organizaciones campesinas mencionada por Hofmeister (1995), se evidenciaron una vez más en la reivindicación de lo indígena y la votación casi militante de los sectores campesinos en las

11 Como señaló Romero Ballivián (2005: 47) “El ejercicio del gobierno tuvo un costo muy elevado para los miembros de la coalición de gobierno de Sánchez de Lozada: MNR, MIR, NFR, UCS y MBL. Estos partidos acumularon más de la mitad de los sufragios en 1999, en la municipal de 2004 no reunieron ni 20%. Tan drástico descenso no puede atribuirse únicamente a los candidatos: los electores pudieron no estar convencidos por algunos postulantes pero también desearon sancionar a los partidos”.

elecciones municipales de 2004 y nacionales de 2005. El MAS ocupó el primer lugar en ambas elecciones, con un incremento de 32 puntos porcentuales entre ambas contiendas (ver cuadros 3.1. y 3.2).

El Movimiento sin Miedo (MSM) fue fundado en 1999, pero su proyección así como sus bases estuvieron predominantemente conformadas por habitantes de las áreas urbanas. En las elecciones municipales de 2004 obtuvo el segundo lugar a nivel nacional. Por otra parte, del MIR se desgajaron dos nuevos partidos. Primero, en 2003, el Frente de Unidad Nacional (FUN) que obtuvo el tercer lugar en las elecciones de 2005. Segundo, el Plan Progreso (PP) que, en alianza con PODEMOS, obtuvo el cuarto lugar en las elecciones municipales de 2004 y cuenta con una de las prefecturas más importantes, la del departamento de La Paz.

PODEMOS fue fundado en el año 2005 a partir del debilitado y casi desaparecido partido ADN (ver cuadro 3.1), e incluyó en sus líneas a disidentes del MIR y el MNR. Reconocido como un partido de derecha, liberal-conservador, PODEMOS constituyó hasta hace poco el principal partido opositor del MAS. La ADN ocupó el tercer lugar en los comicios municipales de 1999 y 2004 (Cuadro 3.2). En las elecciones nacionales de 2005, PODEMOS obtuvo el segundo lugar. Pese a los más de 25 puntos porcentuales de diferencia con el MAS a nivel nacional, PODEMOS logró la elección de tres prefectos departamentales en La Paz, Beni y Pando, mientras que el MAS logró el mismo número en Chuquisaca, Oruro y Potosí.

Las elecciones municipales de 2004 estuvieron marcadas por la modificación de la Constitución Política del Estado promulgada en febrero de 2004. Ésta abrió paso a la participación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como actores capaces de representarse y representar sin la intermediación de los partidos políticos. De acuerdo con Romero Ballivián (2005: 73) los resultados fueron desalentadores para las reciente creadas agrupaciones ciudadanas en parte porque “Los electores no se precipitaron hacia figuras ajenas a las actividades públicas, optaron por políticos con

experiencia y cuando apostaron por nuevos rostros a menudo lo hicieron por gente que venía de profesiones próximas a la política o de intenso contacto con el público, como en el caso de los periodistas.” Sobre los pueblos indígenas, el mismo autor señala que éstos no consiguieron buenos porcentajes por su limitada presencia en lo local y falta de consistencia en la búsqueda de candidatos y autoridades con amplia legitimidad. Aún así, en varias zonas rurales los pueblos indígenas lograron concejalías que les fueron negadas a las agrupaciones ciudadanas, un fenómeno principalmente urbano.

Los resultados de las tres elecciones municipales confirmaron la disposición de la población para ver sus intereses específicos representados en el sistema político, en la cercanía de sus espacios cotidianos y la creciente importancia de los actores locales en la reconfiguración de sus espacios de actuación y negociación. Además, confirmaron la relevancia de los partidos políticos como mecanismos privilegiados en el sistema democrático representativo debido principalmente a su estructura orgánica y presencia de militantes con orientación política, lo que los pone en ventaja sobre agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

3.2.4. La Cooperación Internacional

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2005: v): “El financiamiento externo que recibe el país ha representado alrededor del 65% de recursos destinados a la Inversión Pública en el año 2004, e históricamente, el promedio de los desembolsos de recursos provenientes de la Cooperación Internacional en la última década alcanza a 640 millones de dólares, equivalente a un poco más del 10% del Producto Interno Bruto de nuestro país”. En un primer periodo y luego de la aplicación de la LPP, los donantes internacionales canalizaron recursos para la elaboración de planes municipales y la diseminación del contenido de la ley. A finales de los 1990s, los donantes enfocaron su apoyo en el ajuste de los planes municipales, capacitación en aspectos financieros

tales como la implementación del Sistema de Ingresos Municipales, y en el fortalecimiento de la capacidad de control los comités de vigilancia y OTB sobre los GM. Un tercer periodo de la intervención de la cooperación puede identificarse en el apoyo a las mancomunidades y asistencia hacia la llamada modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente en el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y buen gobierno. El accionar de la cooperación tuvo lugar de manera más directa en este periodo, posiblemente debido a la incapacidad de los gobiernos de turno de absorber todos los recursos disponibles.

Durante entrevistas realizadas el año 2003, miembros de la cooperación internacional identificaron como uno de los mayores problemas de su apoyo al proceso de descentralización a los constantes cambios de estructuras organizativas de gobierno y la consecuente necesidad de firma de nuevos acuerdos o de un nuevo proceso de negociación para dar continuidad a los proyectos. Si bien muchos de estos problemas respondieron sobre todo a la inestabilidad política de principio de la década, otros emergían de las diferentes dinámicas burocráticas y expectativas de la comunidad internacional por un lado, y del gobierno de turno, por el otro.

Cuadro 3.3
Distribución geográfica de la cooperación internacional
en apoyo a mancomunidades, 2003

Agencias de cooperación internacional apoyando a mancomunidades de municipios	Área geográfica
DANIDA. Dinamarca	Chuquisaca y Potosí
GTZ. Alemania	Chaco (Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija)
ACDI. Canadá	Beni
Holanda	Santa Cruz y Chuquisaca
Bélgica	Santa Cruz (Norte)
USAID. Estados Unidos	Cochabamba, Tarija
PDCR-II. Estado boliviano –Banco Mundial	Pando

Fuente: Trabajo de campo, 2003

Las agencias de cooperación multi y bi-laterales respaldaron la institucionalización de la LPP y la LDA en proyectos gubernamentales financiados por ellas, particularmente en las prefecturas, limitando influencias político partidarias en los cambios de personal¹². Por su parte, críticas tanto de profesionales como de productores en campo durante las entrevistas apuntaron principalmente a tres problemas en la intervención de la cooperación internacional. Primero, la provisión de información y capacitación en varios ámbitos municipales está dirigida casi exclusivamente a un grupo privilegiado de actores, tales como los alcaldes, concejales y personal administrativo de los GM. Segundo, la extrema dependencia de recursos externos para la sostenibilidad de los proyectos. Tercero, la rigidez de las ofertas técnicas sobre las cuales se condiciona el apoyo financiero y técnico. Por ejemplo, las mancomunidades dependen casi totalmente de recursos humanos y económicos externos, al punto de que algunos profesionales las llaman “la creación de la cooperación internacional”. Otro ejemplo, provisto por un oficial de la prefectura de Chuquisaca, lo constituyen proyectos de irrigación de más de 100 ha promovidos por la cooperación a través de la asignación de créditos y que, según el entrevistado, fueron ejecutados para atraer los recursos ofertados sin el más mínimo cuestionamiento sobre su impacto. Estas críticas coinciden con lo señalado por Ayo (2003) y Blanes (2003). Ayo advertía sobre debilidades persistentes y estructurales tales como el aislamiento y la dispersión de los esfuerzos de la comunidad internacional y la creación de pequeños estados con sus propias regulaciones al interior de las áreas de intervención. Blanes, por su lado, señalaba la necesidad

12 La Cooperación Alemana (GTZ), Canadiense (ACDI/CESO) y Danesa (DANIDA) ejemplifican a las agencias internacionales cuyo trabajo apoya la implementación de la LPP y LDA, trabajando en temas tales como el fortalecimiento de la legislación, desarrollo institucional, gobiernos locales y sociedad civil, seguridad alimentaria, promoción económica y manejo de sistemas de contabilidad. Todas ellas promovieron la formación de mancomunidades.

de evitar la importación de proyectos sin considerar las condiciones locales.

3.2.5. Organizaciones no-gubernamentales (ONG)

Como en gran parte de los países de América Latina, las ONG en Bolivia tienen sus orígenes tanto en el trabajo de la Iglesia como en la organización de la sociedad civil durante los regímenes autoritarios de los años 1970s. Una vez recuperado el proceso democrático en Bolivia, varias ONG dedicaron su atención a la reducción de la pobreza en las zonas rurales y periurbanas trabajando en salud, educación y sectores productivos. La imposición del Programa de Ajuste Estructural y crisis económica de los 1980 fortaleció el énfasis dado a la reducción de la pobreza a través de la realización de proyectos específicos destinados a promover la seguridad alimentaria y la generación de ingresos. Las ONG asumieron un papel importante al reemplazar de manera creciente las responsabilidades del Estado en amplias zonas rurales y manteniendo casi acceso exclusivo a fondos sociales y de desarrollo. Además, disfrutaban de gran autonomía, no sólo en la fijación de sus objetivos sino en sus términos de funcionamiento (Nijenhuis, 2002).

La aprobación de la LPP y LDA implicó para las ONG la necesidad de otorgar espacios al Estado anteriormente ausente, representado por los GM como sujetos directos de negociación para la implementación de proyectos locales. Es claro que las ONG, a través de su acción política y rica experiencia en planificación y acción participativa, contribuyeron de manera importante en la promoción, diseño e implementación de la LPP. Trabajos de consultorías, provisión de cursos de capacitación, elaboración de PDMs e incluso la ejecución de trabajos de infraestructura fueron asignados a las ONG por los GMs. Según Nijenhuis (2002) esta nueva combinación de esfuerzos tuvo resultados positivos pues encontró que, cuando una ONG presente en el área es responsable de la elaboración del PDM, las posibilidades de que sea

ejecutado son mayores, dado que las ONG locales contribuyen positivamente a la capacidad de inversión de los municipios.

Otro cambio importante lo constituyó el enfoque de las ONG y las agencias internacionales en un nuevo grupo objetivo: las organizaciones económicas campesinas. Algunas experiencias habían mostrado ya relativo éxito en el apoyo a la exportación de productos con alta demanda en el mercado externo, tales como las artesanías. En el ámbito municipal, el trabajo de las ONG reforzó su apoyo a los pequeños productores cuyos productos no tradicionales tienen posibilidades en el mercado nacional e internacional. Sin embargo, entrevistas con personal de ONG mostró que éstas todavía enfrentaban desafíos en el nuevo contexto municipal, entre los cuales resaltan los siguientes tres. Primero, la contradicción frecuente entre la necesidad de acceder a los lineamientos de las organizaciones cooperantes y, simultáneamente, a las demandas de la población local. En este sentido, varias ONG actúan como agentes intermediarios entre diferentes visiones del desarrollo representados por la cooperación, la comunidad o municipio y la propia ONG. Segundo, no existe consenso entre las ONG en relación a estrategias de desarrollo. Por ejemplo, algunas de ellas argumentan que el trabajo exclusivo con los municipios con ventajas económicas genera una diferenciación creciente con los municipios más pobres y, por lo tanto, los proyectos pro-pobres continúan siendo una prioridad. Otras ONG asumen que se ha invertido suficiente en la lucha contra la pobreza, la organización de capacidades y derechos humanos y lo que realmente hace falta es enfocarse en grupos poblacionales con potencial económico. Tercero, no existe acuerdo en cómo abordar temas de empoderamiento y equidad de género en relación a las formas tradicionales de poder. Aunque este dilema se remonta a varias décadas atrás, se acentúa por el hecho de que muchas ONG han ampliado su área de acción de los sectores de salud y educación hacia el sector productivo. En este ámbito, algunas ONG promueven el papel de las mujeres en el mercado mientras que otras han optado por ignorar este dilema, de modo

que mantienen y profundizan la brecha al asumir a los hombres como únicos sujetos económicos.

3.3. La Ley de Participación Popular

Gran parte del debate sobre los orígenes de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa apuntan a una serie de condiciones socio-políticas y técnicas emergentes a principios de los años 1990s. Las condiciones socio-políticas internas emergieron principalmente de tres fuentes. Primero, la constante presión de los comités cívicos departamentales y provinciales, caracterizada por su énfasis en la devolución de beneficios de la explotación de los recursos naturales regionales. Segundo, la presión de algunos miembros de los partidos políticos que apoyaron y vieron con simpatía la posibilidad de la participación de la población en las decisiones locales. Tercero, la presión social por mayor autonomía y representación reflejada en el reconocimiento de la identidad y territorios indígenas y movimientos sociales de mujeres y trabajadores organizados. Un número creciente de profesionales de sectores gubernamentales y no gubernamentales formaban parte de una fuerza social no articulada, pero dispuesta a impulsar el rediseño del estado centralista. Finalmente, experiencia acumulada en procedimientos técnicos y burocráticos también contribuyeron a crear condiciones apropiadas, pues se habían dado ya varias experiencias de desarrollo local con participación social en diversos escenarios tales, como municipios urbanos y fondos de desarrollo (Medina, 2001), la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca (Nijenhuis, 2002) y varias ONG a lo largo del país. En el plano externo, la influencia de las agencias internacionales, principalmente el Banco Mundial, fue instrumental en la concretización del proceso descentralizador, bajo la premisa de un estado más eficiente y liberal.

Todas estas condiciones dieron nacimiento a un proyecto particular de descentralización iniciado por la promulgación de

la LPP el 20 de abril de 1994¹³. Todavía hoy, la LPP es reconocida como el intento más ambicioso en el sub-continente por incluir grupos sociales históricamente marginados de la vida nacional. El primer artículo de la LPP señala:

“La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres” (Art. 1, LPP).

Como se señaló en el Capítulo 1, la LPP originó cuatro cambios fundamentales en la vida nacional: impulsó la participación de la población en el desarrollo local, reformuló la jurisdicción territorial incluyendo áreas rurales como parte de los municipios, reformuló el gasto público nacional y acercó el sistema político partidario de representación a la población. Las siguientes secciones proveen una descripción de estos cambios.

3.3.1. La participación de la población en el desarrollo local

Cuatro fueron las medidas principales de la LPP para la inclusión de la población en el desarrollo local. Primero, el artículo 2a de la LPP otorgó estatus legal a las comunidades indígenas, poblaciones indígenas, comunidades campesinas y organizaciones

13 La LPP fue una de una serie de reformas legales lanzadas por el gobierno del presidente Sánchez de Lozada (1993 – 1997): reformas en la Constitución (1994), Ley de Capitalización (1994), Ley de Reforma de la Educación (1994), Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996), Ley de Participación Popular (1994) y Ley de Descentralización Administrativa (1995).

urbanas al reconocerlas como Organizaciones Territoriales de Base (OTB). “(La LPP) reconoció casi automáticamente 20.000 OTB, entre ellas 12.000 comunidades campesinas y 8.000 organizaciones barriales” (Grebe, 1997: 173).

Segundo, asignó derechos y deberes a las OTB (Art. 7 y 8), entre los que resaltan la identificación, priorización y cooperación en la ejecución y administración de trabajos públicos y la promoción del acceso equitativo a niveles de representación para hombres y mujeres. Esto implicó, entonces, no solamente el reconocimiento legal de formas tradicionales de organización y sus autoridades sino su asociación directa con el Estado al asignarles un papel activo en el desarrollo local¹⁴. Este modelo de descentralización tiende a prevenir la monopolización de poder por parte de grupos elitarios, sin embargo no logra incluir explícitamente a grupos excluidos por condiciones estructurales, tales como a la población sin tierra que carece de voz y voto en las reuniones comunales debido a su falta de membresía en los sindicatos campesinos. Así mismo, aunque el texto de la Ley tendió a hacer visibles a las mujeres como sujetos políticos, al reconocer al mismo tiempo a los “usos locales y costumbres” no llegó a desafiar las prácticas tradicionales de elección representativa. En todo caso, la cuota del 30% de mujeres requerida por mandato por la Ley de Partidos Políticos (Ley No 1983 de 25 de junio de 1999) suplió en parte este vacío al promover más participación femenina en los concejos municipales.

Tercero, la LPP expandió las atribuciones de los Gobiernos Municipales (Alcalde y Concejales) y oficiales municipales. Sus nuevas atribuciones implicaron una nueva forma de planificación municipal establecida en la Norma de Planificación Participativa Municipal (RS 216961, 1997) centrada en la participación

14 La LPP reconoce a las autoridades tradicionales (Capitanes, Jilacatas, Curacas y Mallkus) y a los secretarios generales de los sindicatos campesinos como representantes de las OTB de acuerdo con sus “usos y costumbres y disposiciones estatutarias”.

de organizaciones sociales en el diseño del desarrollo local. La planificación participativa cuenta con dos instrumentos principales a nivel municipal: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Operativo anual (POA). Debido a su carácter técnico, la elaboración de los PDM suele ser encargada a ONG o consultores quienes elaboran planes quinquenales basados en consultas y diagnósticos de base¹⁵. Los funcionarios municipales elaboran el POA con base en demandas de las OTB y el propio PDM. Los CV, en representación de las OTB, evalúan el POA pues el paso a la fase de implementación requiere de su aprobación.

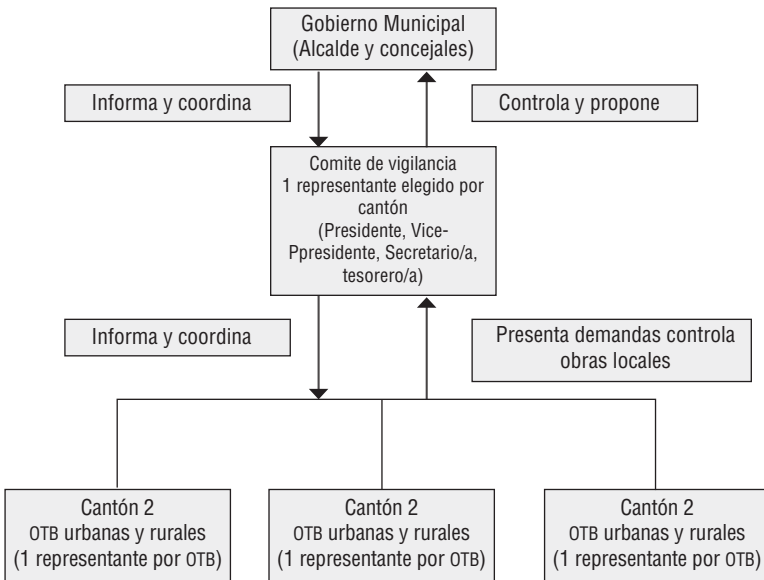
Cuarto, los CV constituyen una creación fundamental de la LPP cuyo objetivo final es la participación de la población en el control de las acciones de los gobiernos locales. Los CV articulan a las OTB con los gobiernos municipales a través de la vigilancia de la distribución equitativa de los recursos entre las poblaciones urbanas y rurales, control sobre los gastos y pronunciamientos sobre los presupuestos e informes municipales. Comúnmente, las OTB de cada cantón eligen un representante para el comité. Los comités ejercen poder al denunciar malos manejos de recursos a las autoridades regionales y nacionales. Si los GM no aclaran estas denuncias, las autoridades nacionales pueden ordenar el congelamiento del flujo de recursos a estos GM (Art. 11, LPP).

El trabajo y representación en los CV implica trabajo voluntario pues no es retribuido económicamente, tal como es el caso de alcaldes, concejales y sub alcaldes, pero conlleva estatus e influencia sobre los asuntos municipales. En los más de 10 años de aplicación de la LPP, las experiencias de los CV han sido extensamente evaluadas, particularmente durante los primeros años, haciendo evidentes las serias limitaciones para su funcionamiento. Entre ellas se menciona a la frecuente cooptación de los partidos políticos, falta de recursos, falta de experiencia, las distancias enormes que deben cubrir desde los cantones rurales

15 Los PDM contienen un diagnóstico municipal, una visión estratégica y el plan quinquenal.

hasta los poblados donde operan los GM y otros. Sin embargo y pese a estas limitaciones, y como este estudio corrobora, los CV en las zonas rurales gozan de gran consideración como instancia de representación y control.

Figura 3.1
Relación del Comité de Vigilancia con el Gobierno Municipal y las OTB



3.3.2. Municipios urbano-rurales en Bolivia

La Ley de Municipalidades de 1985 instruyó ya la realización de elecciones de concejos municipales a través del sistema de representación político partidaria (Art. 14, Ley 696 10/01/85). En 1987 se llevaron adelante elecciones municipales después de varias décadas en Bolivia: “Entre 1878 y 1942 un nuevo código municipal autorizó la realización de elecciones directas, pero fue aplicado solamente por cinco años. De 1949 hasta 1987, ningún

gobierno local fue electo, los concejos municipales fueron abolidos en su conjunto, y los alcaldes fueron nombrados una vez más por el gobierno central” (Banco Mundial, 1999: 13). Las elecciones de 1987 y subsiguientes tuvieron una pobre participación, en parte porque 36% de la población vivía en comunidades menores a 250 habitantes que, en general, no se beneficiaban de las inversiones. De las 124 poblaciones urbanas (con un número encima de los 2.000 habitantes), sólo 24 manejaban recursos suficientes como para administrar algunos proyectos (Molina, 1997). La falta de recursos y la concepción tradicional del pueblo percibido como “urbano” versus el campo percibido como “rural”, originó el desinterés de la población de los pequeños pueblos por tomar acciones en el campo. Por su parte, los habitantes del campo tendían a ignorar lo que se consideraba como asuntos del pueblo. Adicionalmente, ellos enfrentaban limitaciones prácticas para participar, tales como la promoción de candidatos exclusivamente del pueblo por parte de los partidos políticos (Rojas, 1997) o la falta de documentos de identificación necesarios para votar (Nijenhuis, 2002).

La elección directa de agentes cantonales tiene una larga tradición en las zonas rurales. Puesto que estos eran elegidos con el fin de promover el desarrollo de los pueblos más poblados (Ley 696, Art. 40) sin recursos a excepción de sus propios salarios, su posición tenía solamente carácter nominativo. Los agentes cantonales son todavía reconocidos como autoridades, sobre todo de consulta, en las áreas rurales, pero ejercen menor influencia que los líderes sindicales campesinos (ver Rojas, 1997). Las ONG, Iglesia y agencias internacionales fueron los reales agentes encargados de llevar adelante proyectos de desarrollo en las áreas rurales, particularmente entre los años 1970s y 1980s. Su presencia, sin embargo, se caracterizó por su distribución desigual a lo largo del país y por la falta de líneas estratégicas comunes. Por su parte, el Estado estuvo presente a través de sistemas de salud y educación, manejado bajo condiciones técnicas y económicas muy pobres en las áreas rurales.

La LPP estableció explícitamente, por primera vez, la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales de las secciones provinciales (municipios) y las competencias del gobierno municipal sobre áreas urbanas y rurales (Art. 2, LPP). Esta medida constituyó la base para un cambio fundamental en el balance de poder local en muchos municipios donde la población del campo ganó acceso a los gobiernos municipales asentados en los pueblos.

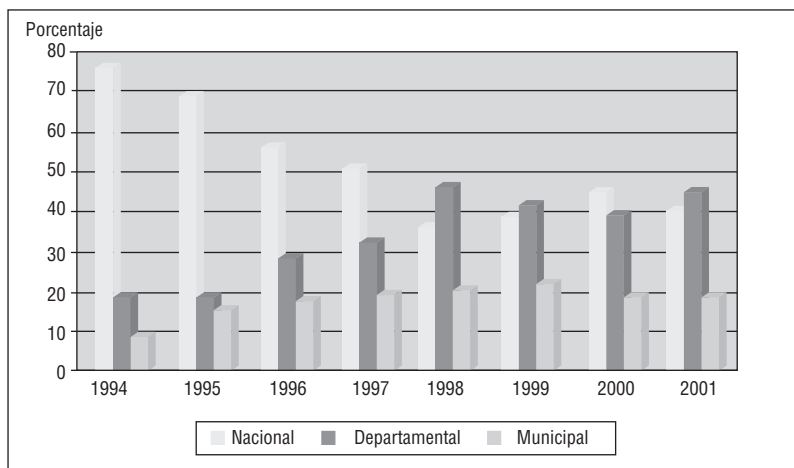
3.3.3. La reforma del gasto público

La LPP estableció la distribución equitativa del 20% de los recursos de coparticipación tributaria¹⁶ entre los entonces 314 municipios, a los que se sumaron otros 13, haciendo un total de 327. El criterio de distribución de recursos es el número de habitantes por municipio (Art. 2 c). Esta provisión implicó el incremento de los ingresos de un 7 a un 46% para la mayor parte de los municipios mientras que para aquellos municipios de las tres ciudades más grandes de Bolivia (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) significó una importante reducción del 92 al 70% (Medina, 1997). Datos de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP, 1996) mencionados por Nijenhuis (2002) señalaban que la distribución de los ingresos nacionales por impuestos en 1993 era de 92% entre las diez ciudades más grandes del país mientras que la mayoría de la población recibía solamente 7,9%. Esta figura cambió en 1995-1996 a 39% y 61% respectivamente. Casi de un día al otro, más de 300 municipios vieron asegurada su capacidad de invertir recursos y, aún más, de atraer recursos adicionales a través de los fondos nacionales de inversión social y de desarrollo (ver figura 3.2).¹⁷

16 La coparticipación tributaria consiste de la transferencia de recursos de los ingresos nacionales en favor de los gobiernos municipales y las universidades públicas.

17 A tiempo de promulgarse la LPP, las secciones municipales podían acceder al financiamiento del Fondo de Inversión, Fondo de Inversión Social, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Campesino y Fondo Nacional del Medio Ambiente.

Figura 3.2
Porcentaje de gastos en inversiones públicas, 1994 – 2001



Fuente: Figura con base en datos provistos por el VIPFE y VPEPP mencionados por Peres (2003: 14).

La LPP también reguló los derechos municipales sobre el uso de recursos provenientes de impuestos a la propiedad rural, construcciones urbanas y vehículos (Arts. 19 y 20). El ejercicio de estos derechos ha recibido el apoyo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a través de la construcción de mejores sistemas de catastro urbano con el fin de ampliar la capacidad municipal de recolectar impuestos. Así mismo, durante los primeros años que siguieron a la promulgación de la LPP y gracias a la Iniciativa para los Países Altamente Endeudados (HPIC por su acrónimo en inglés) y la Ley Nacional del Dialogo (LND) los municipios extendieron aún más sus posibilidades de financiamiento.

La norma de la LPP estableció cuotas fijas por ítem en los gastos municipales: 20% en gastos corrientes tales como salarios, material de escritorio y otros para el funcionamiento técnico y burocrático; un mínimo de 30% para el sector social (20% en educación y 10% en salud); 25% para la promoción del sector productivo; y el 25% restante para sectores múltiples. Los años

que siguieron a la promulgación de la LPP, reportaba Ayo (2003), persistió una abrumadora predominancia de inversiones en el sector social¹⁸. Los motivos identificados para esta predominancia podrían resumirse en tres. Primero, las inversiones en salud y educación son consistentes con las líneas apoyadas desde los niveles más altos de administración, prefecturas y ministerios del ramo, los cuales hacen seguimiento a las acciones municipales. Segundo, los centros de infraestructura en salud y educación así como los ítems asignados al personal son más fáciles de planificar y ejecutar que otras acciones insertas en planes estratégicos de desarrollo. Tercero, las demandas locales establecen como prioridad a la educación y a la salud, porque su identificación implica menor conflictos de interés y benefician a la comunidad en su conjunto. Según el Ministerio de Desarrollo Sostenible (2000), las ofertas desde los GM también tendían a influenciar las demandas de inversión, ofertas que a su vez respondían al menú de proyectos ofrecidos por ONG y la comunidad de donantes.

Las normas sobre asignación de recursos establecida por las regulaciones de la descentralización suelen ser percibidas como complejas por la población rural, principalmente por las varias modificaciones, excepciones y diferenciaciones que transformaron tanto las fuentes como la forma de distribución de recursos. En general, los ingresos municipales provienen de dos fuentes:

- 1 Transferencias del Estado:
 - Coparticipación Tributaria
 - HIPC II (ver Ley Nacional del Diálogo, sección 3.5.1)
 - Impuesto Directo a los Hidrocarburos (desde el 2005)
- 2 Ingresos Propios:
 - Impuestos
 - Tasas y patentes
 - Otros ingresos

18 Ayo (2003: 144) subraya que en el año 2000, los municipios invirtieron 70,5% en el sector social, 18% en infraestructura, 10% en “varios sectores” y 1,5% en apoyo a las actividades productivas.

3.3.4. Sistema político cercano a la población: elecciones locales y gobiernos municipales

La promulgación de la LPP abrió la posibilidad de votar y ser elegido como representante de la jurisdicción de la sección municipal a gran parte de la población indígena y mestizo-indígena históricamente alejada del sistema formal de representación política partidaria. Alcalde y concejales elegidos comprenden el gobierno municipal (GM). El número de consejeros por municipio varía de acuerdo al número de habitantes. Municipios con menos de 25 mil habitantes eligen cinco concejales. Cada fracción adicional en el número de habitantes otorga al municipio el derecho de contar con dos consejeros adicionales hasta un límite de 11. Los consejeros eligen al alcalde y nombran el directorio del concejo (presidente, vice-presidente y secretario) en la primera sesión. Comúnmente, el alcalde electo representa al partido más votado, sin embargo negociaciones intensas ocurren cuando no existe una clara mayoría. En muchos casos, estas negociaciones resultan en pactos políticos entre dos partidos que dividen el periodo del GM en dos sub periodos, uno para cada partido.

El 3 de diciembre de 1995 se realizaron las primeras elecciones municipales bajo las regulaciones establecidas por la LPP. En la ocasión, fue notable el incremento en el porcentaje de votantes en comparación a las elecciones previas de 1993 (Rojas, 1997). No es posible, sin embargo, identificar claramente en qué medida influyó en este cambio una de las reformas a la Constitución en 1994, sobre la reducción de la edad necesaria para votar de 21 a 18 años. De los datos presentados por Rojas (Ibíd.) quedó claro que la brecha entre el porcentaje de votantes entre las zonas rurales y urbanas fue la más baja (10 puntos) entre las cinco elecciones municipales desde 1987¹⁹. Adicionalmente, datos presen-

19 La brecha más grande fue de 33 puntos porcentuales en 1991. Según Rojas (1997), la población joven de las áreas rurales en 1995 era menor que la de la urbana. Por tanto, la disminución de la brecha entre votantes urbanos y rurales fue más remarcable.

tados por Nijenhuis (2002) muestran que el número absoluto de la población votante en las elecciones municipales de 1999 dobló el de las elecciones municipales anteriores a la LPP (1993) y que el porcentaje de no votantes de la población habilitada decreció de 47.1 al 31%.

La participación general fue impresionante tanto en términos de votación como en elección de representantes. En 1995, 464 autoridades indígenas y campesinas fueron elegidas como concejeros o alcaldes y más de 500 fueron elegidos en las subsecuentes elecciones municipales de 1999, representando más de un cuarto de los asientos municipales (Ayo, 2003). Durante las elecciones municipales de 2004, modificaciones a la Constitución permitieron la inclusión de candidatos indígenas sin la intermediación de partidos políticos. Ellos ganaron 105 consejeros en 65 municipios (5,8% de los asientos municipales). Sin embargo, y pese a un importante número de grupos indígenas y ciudadanos presentes en las elecciones, los partidos políticos atrajeron el 77% de los votos. Estos resultados permitieron entonces ya percibir lo que posteriormente se confirmaría a través de las elecciones nacionales. Primero, la tendencia de los votantes a retirar su confianza en los partidos tradicionales en poder por dos décadas sin desafiar ni poner en riesgo a las normas e instituciones democráticas, tales como las elecciones municipales y la Constitución misma. La segunda y más relevante conclusión para este estudio subraya la relevancia de la promulgación de la LPP como el principio de un proceso político, social y técnico sin precedentes, sobre cuya base se diseñaría una nueva relación entre el Estado y la sociedad y al interior mismo de la sociedad.

3.4. La Ley de Descentralización Administrativa

La Ley de Descentralización Administrativa (LDA) promulgada en julio 28 de 1995 constituyó una de las medidas más relevantes al proceso de descentralización iniciado con la LPP, pues estableció a las prefecturas como estructuras del poder ejecutivo en

el ámbito departamental. La LDA estableció las atribuciones de los prefectos, como máxima autoridad, y de los consejos departamentales, como entes fiscalizadores y de consulta de los prefectos. De esa manera, Bolivia evitó el modelo federalista y mantuvo su carácter unitario. Más allá de ello, la LDA tuvo el efecto de disminuir la capacidad de las élites y organizaciones locales de ejercer presión sobre el gobierno central al ubicar a las prefecturas como el eslabón intermedio responsable por la administración de servicios sociales e inversiones en infraestructura y sector productivo en todo el departamento.

La particularidad de la LDA es su base en el proceso de participación popular (Verdesoto, 1997). Así, la LDA implicó más que un proceso de transferencia de recursos económicos y atribuciones desde el gobierno central hacia los gobiernos departamentales y se convirtió en una herramienta designada a fortalecer a los gobiernos municipales. La LDA apuntaló a la LPP al asignar a los gobiernos municipales el papel de contrapartes en la coordinación de los planes departamentales de desarrollo, transferencia de recursos, atención a demandas específicas y el fortalecimiento de sus capacidades (Art. 5, LDA).

La paradoja de la LDA, sin embargo, recaía en la nominación directa de los prefectos por parte del Presidente de la República (establecida en la Constitución Política del Estado vigente hasta entonces). Los prefectos, por su parte, nombraban a los subprefectos y corregidores en las provincias y cantones, respectivamente²⁰. De esta manera y, considerando la cantidad de recursos económicos administrados por las prefecturas (ver figura 3.2), el gobierno central mantuvo el control de las decisiones políticas y de desarrollo en el ámbito departamental, influenciando al mismo tiempo la capacidad de acción de los gobiernos municipales. Para

20 Las provincias y los cantones corresponden a divisiones territoriales político administrativas mayores y menores, respectivamente, al de las secciones municipales. No existe la figura de elección directa de representantes en estos ámbitos.

muchos (ver Verdesoto, 1997 y Ameller, 2002), la LDA fue un paso atrás en el proceso de descentralización con participación, porque manifestaba la falta de confianza en los actores regionales e implicaba la reafirmación del poder central. Además, una serie de evaluaciones sobre la LPP y LDA identifican a las prefecturas como el lazo más débil en el proceso de coordinación y acción entre los poderes nacional, departamental y municipal debido al alto grado de influencia político partidaria en la toma de decisiones y los constantes cambios de personal. Por un lado, debido a que las elecciones nacionales y las municipales no se llevan a cabo al mismo tiempo, los cambios de gobierno central ocurren en el curso del periodo municipal y afectan la continuidad de los trabajos municipales. Cambios internos y nuevas negociaciones toman lugar, incluso entre partidos que ya forman parte de una coalición, retrasando e incluso paralizando la ejecución de proyectos. Por otro lado, los consejos departamentales se ven también influenciados en su labor de control, pues las nuevas configuraciones políticas influyen su relación con los concejos municipales que los eligen directamente, por un lado, y con el prefecto y sus colaboradores, por el otro. El año 2005 marcó la primera elección directa de prefectos departamentales durante las elecciones generales, descrita en más detalle en la sección 3.5.3. El rango de tiempo del presente estudio no comprende más allá del año 2005, sin embargo pretende contribuir a la comprensión de los mecanismos de retención y negociación de poder que trascienden esta modificación.

3.5. Profundización del proceso: los avances

3.5.1. La Ley Nacional del Diálogo

La Ley del Diálogo Nacional 2000 (LDN) promulgada el año 2001 representó, después de las LPP y LDA anteriormente descritas, la siguiente medida de importancia en la profundización

de la participación local. El Diálogo 2000 fue organizado con el fin de otorgar prioridad a las inversiones provenientes de fondos condonados por concepto de la deuda externa bajo la iniciativa de los países pobres altamente endeudados (HIPC). En el evento se hicieron evidentes una serie de descontentos de las representaciones municipales, ONG, asociaciones de productores y otros sectores sociales, sobre el pobre o inexistente impacto de la LPP y LDA en la mejora de las condiciones económicas de vida de la mayoría. Como lo planteaban ya algunos autores (Urioste, 2001 y Ayo, 1999), el impacto de la LPP y LDA fue más evidente en el ejercicio de los derechos ciudadanos y la democracia que en la mejora de las condiciones económicas locales.

La falta de mecanismos para mejorar las condiciones económicas de las áreas rurales pueden explicar en parte las preocupaciones expresadas en el Diálogo 2000. Antes de la promulgación de la LDA, las Corporaciones de Desarrollo Departamental (CORDES) constituían las agencias estatales de desarrollo regional encargadas de promover los proyectos agrícolas destinados a incrementar la seguridad alimentaria y los ingresos económicos. Una vez que la LDA fue promulgada en 1995, el papel de las CORDES fue parcialmente delegado a las prefecturas y parcialmente a los GM, pero sin los importantes recursos económicos y claros mecanismos de intervención técnica característicos de los desaparecidos CORDES²¹.

La LDN definió criterios de distribución de recursos originados del alivio a la deuda multilateral externa para reducir la pobreza y estableció mecanismos de control social sobre su uso. Los recursos canalizados hacia los municipios se distribuyeron de la siguiente manera: 20% para la mejora de servicios

21 Adicionalmente, y como parte de la privatización de servicios provistos por el Estado, el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) cerró y fue reemplazado por fundaciones de carácter semi-privado. Estas fundaciones apuntan a dar respuesta a las demandas de los “clientes” en contraste con el enfoque de “beneficiarios” anteriormente aplicado por el IBTA.

de educación, 10% para mejorar los servicios de salud y 70% para la inversión en infraestructura económica y social. Este último 70% se distribuía bajo criterios de niveles de pobreza de los municipios a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

Además del FPS, la LDN en su artículo 20 proveía un segundo fondo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como responsable por la provisión de crédito a los GM y mancomunidades²². Ambos, el FPS y el FNDR, constituyen la Dirección Única de Fondos. Previos fondos de desarrollo fueron eliminados, bajo alegaciones de burocracia extrema y corrupción. De esta manera, la LND abrió las posibilidades para un flujo adicional de recursos hacia los GM, recursos idealmente invertidos a través de la planificación participativa reflejada en POAs y PDMs.

La LND reconoció a los CV como mecanismos para el control social y, además, creó los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES) para apoyar a los CV. Los GM quedaron como responsables para la organización de CODEPES entre los sectores productivos y proveedores de servicios. Los debates del Diálogo 2000 se enfocaron en el desarrollo productivo local pero, el texto de la ley resultante, se enfocó fuertemente el aspecto social²³. La LND también reconoce a las organizaciones funcionales (i.e. pequeños y medianos productores y proveedores de servicio) como actores económicos de la Estrategia Boliviana

22 La LPP menciona a las mancomunidades como figuras legales comprendidas por la organización de dos o más municipios con menos de cinco mil habitantes, con el fin de acceder a recursos de coparticipación. Aunque la formación de mancomunidades primero apuntó a facilitar la canalización de recursos, su carácter actualmente depende de los objetivos fijados por los GM involucrados y del apoyo y áreas de trabajo de la comunidad donante que los apoya. Según el diario “La Razón” (Enero 19 de 2004), más de 75 mancomunidades fueron creadas pero sólo entre 15 y 20 trabajaban efectivamente.

23 El Diálogo 2000 estableció la formación de los CODEPES en cada municipio, sin embargo el texto de la LND fue promulgado estableciendo los Consejos Productivos, Económicos y sociales (Art. 28).

de Reducción de la Pobreza. La LND aprobó la demanda por el estatus legal de los pequeños productores en el ámbito municipal al aprobar la propuesta de la Carta Empresarial como medio para que estos productores organizados presenten sus propuestas al GM sin el prerequisite de registro en el sistema nacional de impuestos y facturas. Esta Ley también fue un intento por conectar los gastos de los GM con los problemas de la tenencia de tierra al permitir la canalización de recursos al proceso de saneamiento, sin embargo sólo algunos municipios apoyados por ONG tomaron esta oportunidad, tal como el municipio de Tomina en Chuquisaca.

En resumen, la LND complementó a las LPP y LDA al reforzar y ampliar la capacidad de los gobiernos municipales de invertir sus propios recursos, reafirmando mecanismos de supervisión, expandiendo la representación social y reconociendo legalmente la capacidad de los pequeños y medianos productores de actuar como agentes económicos en el ámbito local.

3.5.2. Ruptura del monopolio político partidario

Como consecuencia de las tensiones y demandas sociales, el 20 de febrero de 2004 se aprobaron cambios a la Constitución Política del Estado. Uno de los cambios más relevantes introducidos comprende la eliminación del monopolio de representación de los partidos políticos y la posibilidad de que grupos ciudadanos e indígenas puedan presentar sus propios candidatos a presidente, vice-presidente, senadores, diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales (modificación al artículo 224 de la CPE). Durante las elecciones de diciembre de 2004, grupos ciudadanos y pueblos indígenas presentaron candidaturas a los gobiernos municipales, obteniendo 23% de los asientos municipales. Las reformas a la constitución también redujeron poder de los partidos políticos en favor de otras instancias al limitar la inmunidad parlamentaria ahora en manos de la Corte Suprema y la apertura de la Asamblea Constituyente y el Referéndum (Artí-

culos 52 y 232). Un referéndum sobre políticas de Estado en gas y petróleo tomó lugar en el año 2004, con implicaciones para la votación directa más allá de la intermediación político partidaria o de otra naturaleza.

3.5.3. La elección de prefectos departamentales

Aunque el trabajo de campo de este estudio finalizó antes de la elección general de presidente y prefectos a fines de 2005, la importancia de las Prefecturas en este estudio hace relevante el presentar un resumen del proceso que les otorgó nuevos poderes con base en el camino avanzado por la LPP y LDA. El 18 de diciembre de 2005 se realizaron las primeras elecciones de prefectos por voto universal y directo. Esta elección fue realizada de manera conjunta con la elección para Presidente de la República (originalmente prevista para el 2007), como consecuencia de una crisis política, represiones violentas y levantamientos de varios sectores sociales que determinaron la renuncia y salida precipitada del país del presidente en ejercicio Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR a fines de 2003 y la nominación de dos sucesivos presidentes, Carlos Mesa (octubre 2003-junio 2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (junio 2005-enero 2006). La actuación de estos últimos fue fundamental para la concretización de las demandas sociales sobre el establecimiento de la Asamblea Constituyente y los referéndums como mecanismos de consulta directa (Mesa), así como de convocatoria a elecciones de prefectos por voto directo (Veltzé).

La Ley 3090 interpretativa del Art. 109 de la Hcpe de julio de 2005 estableció: “la designación presidencial de los Prefectos del Departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría” y “los Prefectos cumplirán períodos de gestión de cinco años coincidentes con las elecciones municipales”. Los nueve prefectos electos, y cuyo mandato se extiende hasta el 2009, responden a los partidos políticos y alianzas señalados en el cuadro siguiente.

Cuadro 3.4
Resultados elecciones de Prefectos 2005

Departamento	Partido político ganador	Porcentaje
Chuquisaca	MAS	43,30
La Paz	PODEMOS	37,98
Cochabamba	AUN*	47,64
Oruro	MAS	40,95
Potosí	MAS	40,69
Tarija	Encuentro Regional: Camino al Cambio	45,64
Santa Cruz	Autonomía para Bolivia (agrupación ciudadana)	47,87
Beni	PODEMOS	44,63
Pando	PODEMOS	48,03

* La Alianza Unidad Cochabambina y Encuentro Regional: Camino al Cambio, agruparon a partidos políticos y agrupaciones ciudadanas.

Fuente: Corte Nacional Electoral. Disponible en: www.cne.org.bo

La elección directa de prefectos fue vista por muchos como un paso inicial hacia un modelo autonómico de descentralización del Estado²⁴. La discusión sobre el modelo de Estado que Bolivia asumiría en el futuro fue uno de los temas de debate en la Asamblea Constituyente encargada de la aprobación de un nuevo proyecto de Constitución Política inaugurada en julio de 2006 y que concluyó en diciembre de 2007. El debate sobre el grado y forma de autonomías fue uno de los principales puntos de desencuentro que, entre otros, determinó que sólo 164 de los 255 miembros de la Constituyente aprobaran el proyecto constitucional. Finalmente, el reféndum constituyente de 25 de enero de 2009, determinó la aprobación de la propuesta del gobierno central que en su artículo primero establece: “*Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías*”. Pese a la resistencia de quienes se oponían a la

24 El recientemente electo Prefecto de Santa Cruz específicamente manifestó que la prioridad de su gestión sería “la preparación de la administración prefectural para la autonomía plena”. (La Razón, 5 de enero de 2006).

nueva constitución, Bolivia permanece como Estado Unitario, donde los gobiernos departamentales, provinciales y municipales se subordinan al gobierno central.

3.5.4. Fortalecimiento de la gestión y de los ingresos municipales

Es momento, sin embargo, de continuar con la descripción del marco de intervenciones en el que se realizó el presente estudio, la LPP y la LDA. Datos del Ministerio de Hacienda mencionados por la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) y el Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM) muestran que, a 14 años de “municipalización” (1994-2007), los municipios bolivianos mostraron eficiencia administrativa en dos aspectos. Primero, elevaron sus ingresos de manera permanente, mientras que mantuvieron sus gastos de funcionamiento casi de manera constante. En promedio, en 14 años, recibieron un ingreso de 7.252 millones de dólares, de los cuales el 84% se dedicó a la inversión, y el 16% a gastos de funcionamiento. Segundo, hubo una evolución del ingreso propio en un 198% (de 65 millones en 1994 a 194 millones de dólares en el 2007). Además, pese a las preocupaciones de los primeros años de la LPP sobre la concentración de gastos en el área social, sólo 42% de las inversiones estuvo dedicada a salud, educación, servicios municipales y saneamiento básico.

Además, con el incremento de recursos asignados del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado por ley en el 2005 en cumplimiento al referéndum de julio de 2004 sobre la política de hidrocarburos, los ingresos municipales se incrementaron en un 58% entre el 2005 y el 2007. Más aún, datos del SIAM muestran que los primeros meses de 2008 y debido al alza del precio internacional de los hidrocarburos que repercutió en las recaudaciones impositivas nacionales, el IDH se incrementó nuevamente, y los municipios recibieron 16,9% más de ingresos

del Tesoro General, compuesto por concepto de coparticipación tributaria, HIPC II e IDH.²⁵

Adicionalmente, Salvador Romero (2005: 90) señala otro avance en lo local a partir de las elecciones de 2004: “las negociaciones tendieron a resolverse según afinidades o discrepancias locales sin que se diesen alianzas generales suscritas por las direcciones nacionales. La multiplicación de organizaciones locales limitó la posibilidad de llegar a acuerdos que involucrasen a muchos municipios y la ausencia de partidos en el gobierno restó otro factor nacional para las negociaciones en los Concejos Municipales.” Estos datos, sumados a la regularidad con la que se llevaron adelante las tres elecciones municipales después de promulgada la LPP (1995, 1999 y 2004), con rasgos incluso de continuidad, a decir de Salvador Romero (2005), muestran que la descentralización democrática local en Bolivia ha echado raíces. Los cambios producidos hasta ahora han profundizado los procesos “formales” tales como la realización de elecciones y la asignación de recursos, incluyendo la capacidad de los gobiernos municipales de aplicar la norma de planificación participativa, atraer recursos y ejecutarlos. Los cambios del sistema político, por su parte, han permitido a los municipios mayor autonomía en la estructuración de sus espacios de poder, haciendo aún más importante la capacidad de negociación y actuación de los actores sociales locales.

3.6. Los retrocesos

Una serie de cambios sufridos en la estructura de gobierno a partir de 1997 evidenció la falta de voluntad política y de capacidad para hacer del tema de la descentralización un asunto de Estado. Por ejemplo, en los cambios de nombre y nivel de jerarquía de

25 Datos disponibles en: http://siam.enlared.org.bo/documentos/14_anios_de_Participacion_Popular.pdf, visitado el 2 de junio 2008.

la entidad responsable de llevar adelante el proceso de descentralización (cuatro cambios en tres años). La Secretaría Nacional de Participación Popular en 1994 fue creada con poderes equivalentes a los de un ministerio. El cambio de gobierno (ADN, 1997-2002) disminuyó la relevancia del tema al asignar sus responsabilidades al viceministerio de Fortalecimiento Municipal y Participación Popular del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Durante el periodo comprendido entre agosto 2002 y Octubre 2003, el proceso de descentralización estuvo primero bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo municipal y luego del Ministerio de Participación Popular. Los cambios de personal tanto ejecutivo como técnico y administrativo fueron todavía más numerosos.

Cuando Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) aseguró el poder en el gobierno por segunda vez en las elecciones de 2002, muchos vieron la posibilidad de fortalecimiento al proceso iniciado por la LPP en su primer mandato (1993-1997), particularmente porque el gobierno de la ADN (1998-2002) había relegado e incluso detenido previos avances (ver Ayo, 1999 y Yashar, 2004). Sin embargo, durante su corto tiempo en el gobierno (2002-2003), el MNR mostró incapacidad de reforzar el proceso de descentralización. A diferencia de su anterior periodo de gobierno, el MNR hizo alianza con otros partidos políticos para obtener la mayoría de votos en el congreso, perdiendo así autonomía en la toma de decisiones. Adicionalmente, el escenario internacional de mediados de los 1990s, favorable a las políticas de descentralización y políticas sociales (asuntos de género e indígenas, por ejemplo), había cambiado. Más aún, las acciones anti populares del gobierno se sumaron a las críticas a las políticas privatizadoras de la última década y la insatisfacción con el sistema político en general y explotaron en disturbios callejeros, bloqueo de caminos y confrontaciones mortales desde el principio de este corto mandato²⁶.

26 La crisis política coincidió con la crisis económica durante la cual la deuda externa del país alcanzó su monto máximo, sobrepasando los cinco mil

En octubre de 2003, Carlos Mesa asumió la presidencia del país y aunque mantuvo el organigrama gubernamental, designó un nuevo ministro no afiliado a ningún partido político y nuevos cambios de personal tuvieron lugar.

La tendencia de los nuevos oficiales gubernamentales de iniciar nuevos procesos y proyectos sin considerar previos avances y menos aún la continuidad de políticas estatales fueron evidentes en los frecuentes cambios. Adicionalmente, se produjeron vacíos administrativos a raíz de los cuales el trabajo de las unidades regionales tales como las Unidades de Participación Popular (o Descentralización) de las Prefecturas, sufrieron retrasos o se inmovilizaron ante la falta de dirección y canalización de recursos.

Pero los cambios no sólo se dieron en términos de estructura gubernamental y de personal. Ayo (2003) argumenta que de manera creciente los instrumentos de descentralización adquirieron mayor prioridad en detrimento del valor de sus efectos sociales. De esta manera, los permanentes cambios de estructura y personal y la ingeniería de los procesos de descentralización más que complementar y consolidar a la LPP hicieron sombra sobre su carácter y potencial de cambio.

Durante el trabajo de recolección de información (2003) también se observó la continua amenaza sobre la legitimidad de

millones de dólares. Entre los motivos de protesta, estuvieron los desacuerdos con el Tratado de Libre Comercio, la explotación de recursos naturales, asuntos de tenencia de la tierra y políticas de producción de coca. Los disturbios masivos de septiembre de 2002, febrero de 2003 y octubre de 2003, donde murieron más de 50 personas, terminaron con el establecimiento de soluciones frágiles y transitorias a la profunda crisis social, política y económica. Después de los dos primeros disturbios, los parlamentarios, el gobierno y la Iglesia Católica iniciaron procesos de consultas populares, sin embargo éstas no impidieron una tercera y definitiva explosión social que culminó con la salida del país de Gonzalo Sánchez de Lozada y asunción del poder del vice-presidente Carlos Mesa. Esto dio lugar a la designación de un nuevo gabinete ministerial independiente. Un obligatorio cambios de prefectos siguió a la crisis, con el consiguiente movimiento burocrático y administrativo en las prefecturas.

las LPP y LDA por parte de representantes de los poderes ejecutivo y legislativo en la toma de decisiones inconsultas con los GM en asuntos que les concierne directamente. Tales fueron los casos de la promulgación de la ley SUMI que dirigía recursos del presupuesto municipal al seguro madre-niño, el incremento de las inversiones destinadas al desayuno escolar y la decisión tomada por el gobierno de entonces de centralizar los recursos de la iniciativa “Más allá del HIPC” y no canalizarlos a través de los municipios como se esperaba.

Según Medina (entrevista, Marzo 27 de 2003), los eventos mencionados confirmaron que los partidos políticos nunca consideraron a la LPP como una prioridad y, en todo caso, fue la oportunidad tomada por intelectuales independientes, durante el régimen del MNR en 1994, para introducir una importante reforma.

La inestabilidad política y prácticas no democráticas también afectaron la canalización de fondos a través del Directorio Único de Fondos (DUF) hacia los GM. El DUF administraba alrededor de 100 millones de dólares americanos cada año a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). Desde su creación, el control del DUF se convirtió en una pelea de intereses político partidarios²⁷. Casos de corrupción e ineficiencia afectaron directamente la ejecución de los presupuestos anuales de los GM y la entrega de proyectos comprometidos con la población. Como lo planteó un Oficial del Servicio de Cooperación Holandesa: “Frecuentemente el gobierno dice que el GM no cuenta con capacidad de inversión y que entre 200 y 300 millones duermen en lugar de ser invertidos. Pero este dinero constituye las contrapartes que los GM han reservado para proyectos que deberían ser canalizados a través del FPS. El dinero se reserva, pero la contraparte del FPS no llega nunca...”. Así mismo, el Director de una organización

27 Ver La Razón de 19 de Marzo, 31 de mayo y 5 y 8 de Agosto 2003 y la revista “Foro de Participación Popular” del 10 de octubre de 2002.

semi-estatal de Chuquisaca manifestaba: “El FPS demanda más de 50 pasos para acceder a un proyecto. Si un tecnócrata elabora un proyecto y nunca ha pisado el campo, sólo complica las cosas con su pseudo información y luego rechaza los proyectos que deben ser re-elaborados. Es realmente un proceso pesado”. Este ya complicado proceso, se ve empeorado por el cambio frecuente de los mencionados tecnócratas.

3.7. Escenario actual

El gobierno actual del MAS (2006–) puso la responsabilidad de profundizar y fortalecer el proceso de descentralización en el Viceministerio de Descentralización, dependiente del Ministerio de la Presidencia. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno reconoce los avances de la LPP y LDA, también apunta a lo que llama otras “realidades”: i) la debilidad institucional a nivel subnacional que tiene impacto en la profundización del desarrollo económico y social, ii) la exclusión indígena, iii) la desarticulada inversión pública subnacional que favorezcan su ejecución en regiones más deprimidas y iv) la falta de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación a los resultados e impactos de la inversión pública a nivel municipal y departamental. En función a ellos, el PND propuso políticas y estrategias que apuntaban, entre otros, i) al fortalecimiento de la gestión pública desconcentrada de prefecturas y gobiernos municipales, ii) a programas tendientes a que la gestión pública sea funcional al territorio (fusión de municipios y adecuación de sus límites territoriales, mancomunidades y otros), iii) desarrollo con reducción de desigualdades regionales, municipales y comunitarias y iv) acompañamiento a los procesos de Referéndum Autonómico y Asamblea Constituyente en las decisiones sobre el régimen de descentralización del Estado (PND 2006-2010, 2006).

El PND hace hincapié en la “Democracia con participación” y propone el *poder social comunitario* como base para la construc-

ción de un nuevo Estado “sustentado en la presencia y el poder efectivo de los pueblos originarios y de los movimientos sociales, al igual que de las organizaciones ciudadanas y comunitarias, implica cambiar el poder tradicional excluyente e instaurar el poder social incluyente” (PND 2006 – 2010, 2006: 82). Pese a este discurso casi revolucionario que hacía prever serias modificaciones a la LPP y LDA e incluso un nuevo reordenamiento jurídico en materia de descentralización, la realidad de los últimos años fue dibujada por las autoridades departamentales, la mayoría de ellas en franca oposición al gobierno. Son bien conocidos los “referéndums autonómicos” de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, organizados por las prefecturas y apoyados por los Comités Cívicos. Pese a la cuestionable legalidad de estos referéndums, poco o nada hizo el gobierno para impedirlos o quitarles validez. El discurso autonómico ha ido creciendo en los nueve departamentos del país, o más bien, entre algunos sectores de estos nueve departamentos. Tres de ellos, incluso, han establecido ya “ensayos autonómicos”: Santa Cruz con la creación de Consejos Provinciales que fortalecen la capacidad de planificación y ejecución de proyectos de las provincias, los Comités de Desarrollo Seccional de Tarija que han favorecido enormemente a las subprefecturas y corregimientos creando competencia (y no complementariedad) con los gobiernos municipales, y las Corporaciones de Desarrollo Productivo de Cochabamba. Los dos primeros, al menos, no condicen con el espíritu de descentralización municipal, cuyo eje organizador es la planificación participativa.

Pese a la importancia de las autonomías departamentales para el proceso de descentralización (contemplado ya hace más de tres años como resultado de demandas sociales), dos riesgos inminentes se pueden anunciar a partir del escenario actual. Primero, la falta de control social sobre los crecientes recursos que reciben las Prefecturas y la discrecionalidad con la que pueden actuar las autoridades departamentales. Al respecto, en noviembre de 2006 los prefectos de seis de los nueve departamentos de Bolivia emitieron una resolución en rechazo a un proyecto de

ley de fiscalización de su labor, defendido por el presidente Evo Morales, y prefirieron crear mecanismos internos que aún no han sido efectivos. Respecto a los consejos departamentales contemplados como mecanismos de control por la LDA, estos carecen de recursos y se han convertido más bien en “tramitadores” (enlared municipal, reportaje multimedia, 2007)²⁸. El vacío normativo constituye, entonces, una seria amenaza a la descentralización democrática. Segundo, ante la falta de normas universales y un poder central, así sea mínimo (cada departamento “autonomista” ha pretendido hasta ahora crear sus propios estatutos, sin contemplar su ajuste a la Constitución Política del Estado), existe el riesgo de re-crear constelaciones de poder basadas en estatus, poder económico, privilegio en el acceso a la educación y redes sociales y otros. Los capítulos siguientes describen, a nivel municipal, cómo estos factores influyen en la reconfiguración del poder local y pretenden contribuir a la discusión de los posibles efectos de nuevas intervenciones descentralizadoras, tales como las autonomías departamentales.

3.8. Resumen del capítulo

A modo de resumen, es importante destacar dos aspectos. Primero, las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa abrieron posibilidades de participación política a grupos históricamente marginados y relacionaron al Estado con formas tradicionales de organización de formas no vistas desde la Revolución Nacional de 1952. Además, abrieron el camino para una serie de transformaciones del sistema político y distributivo del gasto nacional; estos cambios, lejos de realizarse de manera paralela o deslegitimizar la descentralización municipal, tomaron como eje articulador a los municipios. Después de más de catorce años de la promulgación de las leyes,

28 Disponible en www.enlared.org.bo: reportaje multimedia.

la descentralización constituye un proceso irreversible, socialmente legitimado y con autonomía económica y política mayor que la prevista por la LPP.

Segundo, un número creciente de regulaciones y una compleja ingeniería descentralizadora así como la falta de estabilidad y compromiso político constituyen amenazas para una real participación de la población local. Así mismo, las demandas autonómicas que no ponen principios de participación popular y democracia al centro de sus propuestas presentan dos amenazas: i) la falta de control social de las autoridades departamentales que pueden actuar a discreción y diseñar su propio “modelo autonomista” en competencia con las atribuciones y representatividad de los gobiernos municipales y ii) el riesgo de re-crear constelaciones de poder basadas en estatus, poder económico, privilegio en el acceso a la educación y redes sociales y otros. Los siguientes capítulos discuten precisamente los aspectos relacionados a la reconfiguración de los poderes locales en el marco de intervenciones descentralizadoras, tomando como ejemplo el estudio de ocho municipios.

CAPÍTULO 4

Municipios de alta diferenciación: Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí

Este capítulo describe las principales características de cuatro municipios altamente diferenciados y los cambios en las estructuras de poder local como resultado de la LPP y LDA entre los años 2002 y 2004. El municipio de Monteagudo, seleccionado como principal caso de estudio, provee una base amplia de información y análisis. Este capítulo y el siguiente, que describe el caso de cuatro municipios bajamente diferenciados, comprenden la base para el análisis comparativo presentado en el capítulo 6.

4.1. Características generales

4.1.1. Ubicación y clima

Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí están ubicados al sudeste del departamento de Chuquisaca y forman parte del Chaco boliviano¹. Desde 1947, los municipios de Monteagudo y Huacareta pertenecen a la provincia Hernando Siles y los municipios de Muyupampa y Macharetí a la provincia Luís Calvo

1 La zona del Chaco cubre 16 municipios que comparten características ecológicas e históricas similares. Más del 11% del territorio boliviano se ubica en el Chaco, pero alberga sólo al 3,5% de la población nacional.

(ver Mapa 1.1). Todos los municipios cuentan con poblaciones urbanizadas donde están establecidos los gobiernos municipales. Sin embargo, Huacareta y Muyupampa son considerados 100% municipios rurales porque su población concentrada no supera el número de 2.000 habitantes.

La altitud de la zona es de entre 300 hasta 2.200 metros en una variación de zonas húmedas, semi-húmedas y secas. El clima es caliente la mayor parte del año, con temperaturas de entre -7 y 49 grados centígrados. La estación lluviosa corresponde a los meses de noviembre a abril y la seca a los meses entre mayo y octubre. El clima favorece particularmente a las actividades ganaderas y agrícolas, con características locales de acuerdo a la altitud y orografía. Los valles y zonas planas cuentan con fuentes ricas de agua fresca (ríos y corrientes subterráneas). No obstante las ventajas climáticas, varios reportes apuntan a frecuentes sequías, heladas y vientos fríos como responsables de la pérdida de cultivos y animales durante los últimos años.

4.1.2. Población, pobreza y migración

En los cuatro municipios considerados la población es altamente pobre y rural (ver Cuadro 4.1). Entre el 72 y el 100% de la población vive en áreas rurales y la localidad de mayor concentración (ciudad de Monteagudo) cuenta con algo más de 7.200 habitantes. La población de estos municipios tiene diversos orígenes. Según el Censo 2001, alrededor del 63% se identifica como no perteneciente a ningún grupo étnico; 24,6% se identifica como Guaraní; 8,1% como quechua y 1,4% como perteneciente a otros grupos étnicos (INE 2002).

El Mapa Boliviano de Pobreza de 2001 refleja una importante disminución de la pobreza en las provincias Siles y Calvo durante la última década, pero todavía más del 78% de la población es calificada como pobre. Las mujeres y los grupos indígenas muestran los niveles más altos de pobreza extrema, mientras que los no-indígenas tienden más a sufrir de pobreza moderada,

especialmente la población dedicada a las actividades agrícolas. El porcentaje de alfabetismo en estos municipios fluctúa entre 66 y 79%. El censo nacional 2001 muestra una diferencia de 17,5 puntos porcentuales en los promedios de alfabetismo entre mujeres y hombres en favor de los últimos. Las mujeres rurales muestran mayores grados de analfabetismo, debido en parte a sus menos años de escolaridad y en parte a su menor práctica en el manejo del idioma español².

Cuadro 4.1
Características generales de la población de los municipios
altamente diferenciados

Indicador	Bolivia	Monteagudo	Huacareta	Muyupampa	Machareti
Población total	8.274.325	26.504	10.007	10.748	7.386
Densidad poblacional	7,5	7,9	3,4	2,8	1,0
Población rural en porcentaje	37,6	72,5	100,0	78,4	100,0
Población pobre en porcentaje*	58,6	74,4	89,0	82,1	85,2
Población analfabeta en porcentaje**	13,3	26,3	34,0	25,6	14,0

El Mapa de la Pobreza clasifica a la población en cinco grupos: pobres marginales, pobres indigentes, pobres moderados, población en la línea de pobreza y población con necesidades básicas satisfechas. Los primeros tres grupos, incluidos en la tabla, no satisfacen sus necesidades básicas; vale decir, carecen de acceso mínimo a servicios de salud, educación, agua, sanidad y vivienda en buenas condiciones.

** Considera la población mayor de 15 años
Fuente: INE, 2002 e INE-UDAPE, 2002

La diferencia en los niveles de pobreza entre la población urbana y rural, 60 y 70 puntos porcentuales en las provincias Calvo y Siles respectivamente, determinan corrientes migratorias permanentes hacia el área urbana de Monteagudo y otras ciudades

2 Datos del INE de 1992 mostraban que en Chuquisaca 20,36% no hablaban español, mientras que el censo 2001 muestra que la mayor parte de la población monolingüe femenina habla sólo el idioma nativo y la población monolingüe masculina habla español.

como Sucre y Santa Cruz. La migración temporal varía entre tres y 10% mientras que la migración definitiva es menor: entre tres y seis %³. Entre los cuatro municipios considerados, Monteagudo recibe la cantidad mayor de inmigrantes: El censo de 1992 mostró que 40% de su población es originaria de las zonas altas de Yamparáez, Zudañez, Tomina y Azurduy.

Muchos niños y adolescentes migran temporalmente debido a que sus padres consideran la calidad de la educación rural como muy pobre y, en algunos casos, porque resienten la presencia de estudiantes Guaraní en las mismas escuelas⁴. Algunos estudiantes forman tipos especiales de familias sin supervisión adulta en los alrededores de los pueblos, como un preludio a la migración definitiva hacia las grandes ciudades.

La búsqueda de oportunidades de trabajo es otro motivo de migración entre la población joven con menores recursos. Hombres y mujeres de las zonas rurales se trasladan a pequeñas y medianas poblaciones como Monteagudo, Camiri, Yacuiba, Sucre, Tarija y Santa Cruz. Comúnmente, se enganchan en ocupaciones mal pagadas: las mujeres migran como empleadas de hogares de clase media y los hombres como jornaleros agrícolas o constructores. La migración definitiva se da principalmente entre las mujeres, porque su trabajo en hogares particulares las inserta de manera más estable en las ciudades, no obstante con salarios bajos y sin seguridad social⁵.

Por otro lado, la mayor fertilidad de la tierra y la dinámica económica de la región, comparada con las zonas más altas, todavía atrae a migrantes rurales. No obstante, las corrientes migratorias no son tan fuertes como las reportadas durante las décadas

3 Datos de los Planes de Desarrollo Municipales.

4 Aquellos que pueden permitirse los gastos, envían a sus hijos a Sucre o Santa Cruz, particularmente para la continuación de estudios superiores.

5 La ocupación de trabajadora del hogar todavía se constituye el más cercano a la servidumbre en Bolivia. No existen reglas claras ni para empleadas ni para empleadores; sin embargo el origen rural de las primeras les da menos capacidad para negociar y ganar respeto por sus derechos.

de los 1950s y 1970s, cuando la reforma agraria y la presencia de costosos proyectos de desarrollo promovieron el traslado de familias y comunidades enteras.

4.1.3. Actividades económicas

Según la Encuesta Nacional de Empleo del INE (1999). La población económicamente activa en los municipios considerados está ocupada en el sector agrícola en un 54,1%, a la industria (extracción, construcción y manufactura) en un 10,1% y en sector de servicio en un ocho%. Monteagudo es el municipio de mayor dinámica económica debido principalmente a su mejor conexión caminera en comparación con los otros municipios.

Los producción agropecuaria más importante en la zona son los cultivos de maíz, frijol, maní, cítricos, ají y la producción de cerdos, ganado vacuno y aves de corral. Aunque la agricultura es la actividad principal en la región, su importancia ha declinado en los últimos años debido a una serie de razones, la más notable entre ellas la invasión de productos agrícolas de países vecinos en los mercados nacionales. Productos de origen extranjero tales como el maíz, maní, frijol y carne están presentes en los mercados debido en parte a la apertura de los mercados nacionales y en parte al contrabando. Sin duda, la liberalización de muchas familias Guaraníes de las haciendas y la consecuente mejora de condiciones de trabajo para los jornaleros también han influido en los costos de producción. Lluvias excesivas alternadas con largos periodos de sequía han contribuido a la reducción de la importancia económica del sector.

El tamaño de las propiedades agrícolas en general es mayor al del promedio departamental y todavía el latifundio persiste como testimonio de los pobres logros de la reforma agraria en esta materia (ver sección 4.2.2). Las formas más frecuentes de tenencia de la tierra son las propiedades individuales y comunales y la renta de terrenos. La mecanización agrícola es mínima y confinada al uso de tractores, máquinas peladoras y alguna infraestructura

básica para el almacenamiento de productos. Las propiedades medianas y grandes normalmente operan con mano de obra contratada mientras que las pequeñas ocupan toda la mano de obra familiar. En las propiedades pequeñas las mujeres participan en la siembra y cosecha así como en el ordeño y cuidado de animales, mientras que en las de tamaño mediano y grande su responsabilidad normalmente se reduce a la alimentación. En el caso de las comunidades Guaraníes, los hombres son los responsables principales de las actividades productivas, incluyendo la caza y la pesca. Las mujeres en esta región, como en toda Bolivia, pueden acceder legalmente a la tierra. Sin embargo, el generalizado acceso individual a la tierra, en contraste con el acceso comunal, hace de las mujeres propietarias individuales una excepción dada generalmente en casos de viudez y ausencia de hijos varones.

Para la venta de cosechas y animales, la mayoría de los productores trata directamente con los transportistas⁶. Las ventas comúnmente se dan a precios negociados con anterioridad a la cosecha y frecuentemente incluyen un adelanto por parte del transportista. Las negociaciones por lo general favorecen a los transportistas pues, por un lado, ellos cuentan con información de precios en los mercados y, por otro lado, muchos productores no pueden perder la oportunidad de vender sus productos cerca de sus lotes en lugar de invertir tiempo y dinero llevándolos al mercado. Transportistas y productores establecen lazos basados en contratos verbales de medio término y no es raro que estas relaciones se tornen rápidamente en relaciones patrón-cliente, particularmente cuando el transportista tiene el monopolio del transporte en la zona.

La demanda de productos observada por los transportistas en los mercados de los grandes pueblos y ciudades determina la

6 Los camioneros llevan los productos agrícolas con preferencia a las ciudades de Sucre, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz cubriendo distancias de por lo menos 250 Km. En Monteagudo, quienes llevan sus productos directamente a los pueblos medianos deben cubrir entre 5 a 100 Km. por senderos accidentados y a veces intransitables.

regularidad en el movimiento de los camiones. Otra oportunidad de comercialización para los pequeños productores la constituyen las ferias agrícolas y mercados locales que se dan pocos días al año, normalmente celebrando festividades católicas o cívicas.

Ser propietario de un camión y trabajar como intermediario entre los productores y el mercado es una de las actividades económicas más rentables en la zona. Las rentas provienen no sólo del transporte de productos agrícolas, sino también del transporte de productos enlatados y de construcción que muchos transportistas venden en sus propias tiendas y almacenes. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo III 1997 (INE, 1999: 545), la población dedicada al transporte y almacenamiento de productos en Chuquisaca gana cerca de seis veces más que la población ocupada en el sector agrícola⁷.

Otras oportunidades económicas en la zona son el almacenamiento y venta de maíz de la que se ocupan pocos pequeños empresarios y algunos grupos de productores organizados. En las poblaciones pequeñas y medianas, la apertura de consultorios médicos privados constituye la actividad económica más rentable.

A pesar de la regular explotación de petróleo y sus derivados en la zona, no se evidencian beneficios directos a la población local. Hasta el año 2004, empresas transnacionales controlaban la explotación, pagaban impuestos al gobierno y éste, a su vez, otorgaba ingresos preferenciales al departamento de Chuquisaca. Adicionalmente, la producción de petróleo había declinado considerablemente y con ella, la capacidad de negociación de sus habitantes de cara al gobierno⁸.

La prosperidad de Monteagudo en relación con los otros tres municipios se refleja en la presencia de servicios públicos y

7 No existe una desagregación de datos entre los sectores de transporte y almacenamiento que permita discriminar con mayor claridad la diferencia de ingresos entre transportistas y productores.

8 De acuerdo con Nijenhuis (2002: 76), el número de barriles de petróleo extraídos en Monteagudo declinó de 10.000 en 1972-1973 a 700 en 1997.

privados de salud y educación, servicios legales, centros sociales y culturales, hoteles y restaurantes. Esto otorga al gobierno municipal de Monteagudo una mayor capacidad de generar sus propios recursos, apoyado por un sistema de catastro urbano y registro de actividades comerciales desarrollado a partir de 2001.

El sistema provincial e interprovincial de transporte funciona bien en general, especialmente de y hacia Monteagudo. Por lo menos nueve empresas de flotas conectan el área con Sucre y Santa Cruz, además de camiones que frecuentemente transitan los caminos principales. Sin embargo, en extensas áreas los pobladores todavía dependen de camiones que pasan esporádicamente o son contratados previamente para el transporte de pasajeros y la producción agrícola. La fuerza humana y el uso de animales todavía constituyen la principal forma de transporte para cubrir pequeñas y grandes distancias en zonas rurales. Durante la estación lluviosa, muchas comunidades son aisladas totalmente e incluso las rutas más transitadas requieren que los pasajeros limpien el camino a medida que las flotas o camiones avanzan. Las radios, otra forma extendida de comunicación, mantienen a las propiedades agrícolas y comunidades rurales conectadas con el resto del país. Sólo las poblaciones medianas y grandes cuentan con servicio telefónico.

4.2. Breve revisión histórica

4.2.1. La población nativa y el sistema de las haciendas

El pueblo Guaraní habitó originalmente la parte oeste del departamento de Chuquisaca⁹. Los Guaraní resistieron fuertemente

9 Los Guaraní en Bolivia también se conocen como Chiriguano. En este estudio, ambos términos se usan indistintamente para describir a la población nativa de habla Guaraní en el sudeste de Bolivia. Los Guaraní comprenden diversos grupos étnicos del Brasil, Paraguay, Argentina y Bolivia. Según CARITAS (1995: 10), la reivindicación del nombre “Guaraní”

tanto las expansiones incaicas y españolas como las misiones católicas, pero finalmente sucumbieron ante los asentamientos civiles y las intervenciones militares. Los asentamientos civiles establecidos por los españoles en territorio indígena estaban constituidos por poblaciones fronterizas que se afianzaron y multiplicaron con la llegada de las misiones católicas durante los años 1950s y 1960s.

La resistencia violenta de los Guaraní se extendió 67 años más luego de creada la República, hasta 1892, cuando fueron derrotados y masacrados por el ejército nacional¹⁰. Muchos Guaraní convertidos al Cristianismo pelearon en contra de su propio pueblo, aquellos que aún hoy son llamados en la zona como los “no-cristianos”. Después de su derrota, los Guaraní resistieron pasivamente en las haciendas en algunos casos boicoteando las órdenes de los patrones y, los más, marcando una clara separación entre ellos y los *Karai* (palabra Guaraní para referirse a los no-Guaraní). Aunque esta separación orgullosa persiste en la identidad propia del Guaraní, no impidió que finalmente aceptaran de manera sumisa la dominación de los blanco-mestizo y cualquier cambio impuesto desde afuera. Una explicación plausible a esta sumisión extrema señala que la derrota militar sufrida por el pueblo Guaraní eliminó las creencias y profecías de salvación sobre las que se asentaba su afán de organización y lucha¹¹.

La Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935) significó una nueva derrota para el pueblo Guaraní, pues muchos se vieron obligados no sólo a pelear contra otros Guaraní del Paraguay, sino a la penosa apertura de caminos y carga de materiales. Pese a su contribución en la guerra, los Guaraní nunca fueron reconocidos como ex-combatientes y partes de su territorio fueron cedidos entre aquellos soldados que decidieron quedarse

entre los Chiriguano hace referencia a su origen en lo que hoy es el Paraguay; no obstante, el origen primero se ubica en tierras brasileras.

10 Chávez, 1998 y CARITAS, 1995.

11 Entrevista con el Juez Javier Villarroel (Monteagudo, octubre del 2002).

en la zona. Este evento repitió la injusticia cometida después de la Guerra de la Independencia cuando los independentistas criollos y mestizos ocuparon parte del territorio Guaraní. Healy (1982), señala que el fin de la distribución de la tierra entre ex-combatientes del Chaco terminó por establecer el régimen de las haciendas como la institución socio-económica más importante en el sur de Chuquisaca.

En las haciendas, la relación entre patrones y Guaraníes alcanzó prácticamente el grado de esclavismo. Las deudas impagables adquiridas por los Guaraní en ropa, alimentos y otros provistos por los patrones como una “obligación paternal” constituyó la base de la desigual, pero legal, relación entre ambas partes. Todavía hoy algunos ex-hacendados defienden el antiguo sistema de explotación como justo e incluso favorable a los Guaraní y defienden a los pocos reductos donde este sistema aún se práctica.

Los Guaraní no fueron los únicos trabajadores en las haciendas; estaban también los arrenderos y los arrimantes de origen quechua. Los arrenderos trabajaban la tierra de los patrones a cambio de derechos de usufructo y los arrimantes trabajaban ya sea para los arrenderos o para suplir las labores de éstos en las haciendas. Tal como para los Guaraní, las familias de estos trabajadores quechua debían cumplir con obligaciones en la finca y en la casa de los patrones, sin embargo desarrollaban trabajos menos pesados y gozaban de un estatus más elevado debido a que su relación económica con el patrón era más clara e independiente.

4.2.2. La Reforma Agraria

En las provincias Siles y Calvo, la aplicación de la reforma agraria fue tardía y muy débil. Para ello contribuyeron factores como la alta dispersión demográfica, la falta de caminos y medios de comunicación y la rápida reacción de los grupos de poder local. Todavía a mediados de los 1970s, entre las diez provincias de Chuquisaca, Siles y Calvo mostraban los porcentajes más bajos de distribución de tierra entre pequeños y medianos campesinos en comparación

al derecho propietario consolidado por los grandes propietarios (Healy, 1982)¹². Así mismo, mientras fuertes sindicatos se establecían en otras regiones del país, los campesinos de esta área no lograron consolidar organizaciones fuertes. Esto se explica por varios motivos: i) la dispersión poblacional y la falta de noticias de lo que ocurría en zonas más altas implicó un retraso en su organización, para ventaja de los patrones; ii) la competencia y discriminación mutua entre quechuas y guaraní resultó en que los últimos no fueran invitados ni se sintieran motivados a tomar parte en los sindicatos campesinos; iii) algunos patrones o miembros de sus redes sociales se infiltraron en los recientemente creados sindicatos y en muchos casos los cooptaron formando parte de sus directivas (Healy, 1982). Pese a esto, algunas haciendas fueron tomadas por los campesinos y, tal como en otras áreas, las condiciones de trabajo de los arrenderos y arriantes mejoraron en relación a su acceso a la tierra como propietarios. Se incrementó la forma de trabajo a cambio de pequeñas parcelas al interior de las haciendas y los pagos en efectivo por el trabajo ocasional o permanente. La mayoría de los Guaraní fue excluida de estos beneficios.

La reacción de los grupos de poder locales, la llamada “contra reforma”, en las provincias Siles y Calvo consistió en la infiltración de familias de hacendados en altos rangos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y de los sindicatos campesinos, cooptación de líderes, violencia política, influencia sobre las autoridades agrarias locales y manipulación de las leyes a través de la declaración falsa de tamaños de tierra y ganado (Healy, 1982). Estas tácticas no fueron difíciles de aplicar en esta zona donde la población quechua y guaraní era en su mayoría analfabeta y carecía de todo contacto con el mundo exterior. Las bien establecidas relaciones clientelares entre los hacendados y

12 Healy (1982: 85) señala que Chuquisaca era el cuarto entre los nueve departamentos en términos de distribución de la tierra y que los certificados se habían acreditado como sigue: 70% a los propietarios locales, 12% a los trabajadores de la tierra de origen principalmente Quechua y tal vez sólo cuatro o cinco certificados a las familias Guaraní.

los pocos jueces agrarios locales, inspectores y profesores a través de lazos sociales y políticos en todo caso fueron determinantes sobre la poca capacidad de acción de los indígenas. Todavía hoy ex-hacendados y aquellos que retienen sus haciendas recuerdan cómo la expropiación de tierra en favor de los campesinos se dio con fuerza alrededor de los principales poblados, mientras que en las zonas más distantes pasó prácticamente inadvertida.

Como resultado de la aplicación incompleta de la Ley de Reforma Agraria, todavía persisten latifundios en el área (ver cuadro 1.5).¹³ Ellas coexisten con propiedades medianas y pequeñas ya sea bajo formas privadas de tenencia o bajo formas de arriendo (renta de tierras a cambio de parte de la producción o pago en efectivo). Algunas comunidades guaraní, quechua o mixtas poseen su propia tierra comunitaria distribuida acorde con usos y costumbres que favorecen cada vez más el uso familiar, y no comunal, de la tierra.

Como consecuencia de fuerzas reformistas y anti-reformistas, el balance general de poder se mantuvo e incluso favoreció a los grandes propietarios. A través de las relaciones regionales y nacionales con el partido en poder, el MNR, ellos ocuparon las principales posiciones en la estructura administrativa de la región como alcaldes, corregidores y sub prefectos. Poco a poco una nueva élite se fue formando en las poblaciones chaqueñas: los burócratas y caciques urbanos de origen blanco-mestizo.

4.2.3. La instrumentalización de los proyectos de desarrollo: La Corporación de Desarrollo de Chuquisaca y las cooperativas

Luego del éxito de la contra reforma en la consolidación de su poder, los grandes propietarios vieron sus oportunidades

13 Las haciendas no afectadas persistieron como latifundios y todavía existen como tales. En las provincias de Siles y Calvo; 83,4% de la población posee menos de 20 ha de tierra; 1,8% posee tierras entre 20 a 100 ha; 1,8% entre 100 a 500 ha y 1,2% entre 500 a 1 000 ha y 0,7 posee entre 1.000 a 5.000 ha. o más.

expandidas aún más con la fundación de la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca (CORDECH)¹⁴ y de cooperativas agrícolas a fines de los 1960s. Las corporaciones de desarrollo departamentales utilizaban fondos de regalías obtenidas por la explotación de recursos locales tales como minerales, gas y petróleo. El 11% de los ingresos generados por la explotación de los depósitos de Piraimiri empezaron a ser canalizados por YPFB hacia Chuquisaca en 1967, esto favoreció la creación de una corporación fuerte en este Departamento. Las oficinas principales de CORDECH en la región se abrieron en Monteagudo a principios de los años 1970s. CORDECH tuvo un fuerte impacto en la zona del Chaco al introducir nuevas tecnologías de producción porcina y de maíz, electricidad y agua para las poblaciones principales. Con estos cambios se crearon también oportunidades de trabajo para profesionales y trabajadores no especializados y se ampliaron y mejoraron los sistemas de comunicaciones, particularmente los caminos a lo largo de todo el departamento. Monteagudo fue nombrado el nuevo “polo de desarrollo” nacional en el naciente discurso desarrollista de las agencias gubernamentales.

Los principales programas establecidos por CORDECH fueron el proyecto “Fomento a la Ganadería Porcina” y el manejo de crédito ligado a los servicios de extensión. Productores y ex funcionarios de CORDECH entrevistados señalaron que ambos proyectos beneficiaron principalmente a los grandes propietarios tanto a través de favoritismos intencionados de los oficiales de programas como a través de la exclusión de los pequeños productores debido a su falta de acceso a la información, capital inicial, garantías y otros¹⁵. Los entrevistados también señalan que los métodos de capacitación empleados en ese tiempo, tales como

14 Inicialmente denominada “Comité de Desarrollo y Obras Públicas de Chuquisaca.”

15 Por ejemplo, Healy (1982: 189) señala que hasta mayo de 1978, los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo canalizados por CORDECH beneficiaron a 116 productores: 88 grandes propietarios y 28 campesinos. El 95% de este capital benefició a los primeros.

largas charlas en español para personas no acostumbradas a sentarse por largas horas y no completamente familiarizadas con el idioma, contribuyeron a esta exclusión. Adicionalmente, la promoción de asociaciones de productores, algunas todavía en funcionamiento, contribuyó a la organización de los más pudientes y mejor informados propietarios y ganaderos, quienes asumieron la representatividad de todos los productores.

En corto tiempo los pocos profesionales y personas influyentes con alguna educación ocuparon los puestos directivos de CORDECH. Healy estudió a este grupo de poder bajo la clasificación de caciques, un grupo elitario cuyas prácticas eran dominantes “informales, autocráticas, personalistas y arbitrarias” (Healy, 1982: 251). Estos caciques se relacionaban con los hacendados a través de lazos familiares, sociales y económicos. Al contrario que muchos hacendados, los caciques lograron sobrevivir la caída de los precios y la producción en el sector agrícola al interactuar en la arena de los sectores burocráticos y políticos, representación campesina y comités cívicos.

Para la mayoría de los pequeños productores, varias iniciativas de CORDECH, se sumaron a previos proyectos ya fracasados o insostenibles¹⁶. La comercialización de ají colorado con la introducción de tecnología de secado provee un buen ejemplo. Como primer paso, CORDECH compró secadoras modernas y las ofreció a los productores, para luego comprar directamente el ají secado en sus instalaciones. El costo del secado probó ser muy

16 Antes de la llegada de CORDECH, los productores habían experimentado ya una serie de proyectos fallidos: al final de los 1930s, la iniciativa de producción de mantequilla fracasó debido a la importación del producto desde la Argentina; durante los 1940s se produjo tabaco pero la importación de cigarros paralizó su cultivo; en los años 1950s, cultivos de ají colorado se orientaron al mercado pero los bajos precios y la alta demanda de mano de obra redujo su frontera agrícola. Durante la siguiente década, en los 1960s, se introdujo y cultivó algodón, pero en los años 1970s la producción industrial en Santa Cruz paró la producción en el Chaco. Por último, el cultivo de cítricos era notablemente exitosa hasta que la enfermedad de la Gomosis acabó con grandes extensiones (Chávez, 1998: 74-78).

caro para los productores quienes decidieron buscar por nuevos compradores y secar nuevamente su producción en los techos de sus casas. Como este ejemplo, muchos otros son citados por los pobladores en referencia a la producción de porcinos y maíz. Para los entrevistados, las fallas de CORDECH se originan en su intento por introducir mejoras tecnológicas sin considerar el acceso a mercados, la capacidad real de los productores de pagar los créditos adquiridos y la disposición de los productores para adaptar las nuevas tecnologías. En 1995, las nueve corporaciones de desarrollo departamental desaparecieron con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa.

En referencia a las cooperativas, éstas fueron concebidas en la Ley General de Cooperativas de Bolivia (1958) no sólo para cumplir con sus funciones económicas sino también como una estructura real de integración y desarrollo comunal (García, 1970: 320). Con el apoyo de la Fundación Tréveris, sacerdotes alemanes crearon la cooperativa “San José Obrero” en Monteagudo, Muyupampa y Huacareta a principios de los años 1960s. Por primera vez, la población tuvo acceso a bienes más baratos que aquellos comercializados por los transportistas privados. La cooperativa tuvo éxito en la creación de una planta de alimentos balanceados, acopio y venta de productos agrícolas y dotación de créditos.

Una vez que el manejo de la cooperativa pasó de manos de la Iglesia a algunos pocos pobladores locales, la cooperativa fue presa de la corrupción y la falta de capacidad administrativa. Caciques locales tomaron los puestos administrativos y técnicos, y aplicaron su visión urbana y clientelista. Por ejemplo, las cooperativas recibían productos en consignación de productores medianos y pequeños con capacidad de esperar por mejores precios en el mercado. A los pequeños productores les resultaba demasiado caro el transporte de su cosecha a los depósitos de la cooperativa en Monteagudo, para ver luego como se vendían a precios bajos o eran depositados hasta una incierta mejora de precios de mercado. Como en el caso de CORDECH, los caciques

utilizaron los recursos de las cooperativas para otorgar préstamos privados como estrategia para expandir y fortalecer sus relaciones clientelares. Su falta de capacidad administrativa, patrimonialismo y sus prácticas corruptas llevaron a la rápida desaparición de las cooperativas como instrumentos de empoderamiento social y económico para los campesinos. Actualmente, todavía operan cooperativas en la zona, pero bajo características muy diferentes. Profesionales técnicos administran las cooperativas con una orientación comercial. Sin embargo, retrasos en el pago de crédito en las áreas rurales ha incidido en la reorientación de sus actividades hacia las zonas urbanas.

4.2.4. La caída de los hacendados y la emergencia de los caciques

Todos los privilegios a los que accedieron los grandes propietarios no pudieron evitar la continua caída del sistema de las haciendas debido a varias razones, entre ellas la disminución de precios en los mercados, la menor disponibilidad de mano de obra gratuita o barata, la introducción de tecnología no apropiada e insostenible y, en muchos casos, la falta de visión empresarial de los mismos propietarios. Muchas de las haciendas fueron vendidas parcial o totalmente o se mantienen explotadas sólo parcialmente hasta el día de hoy. El poder de los hacendados disminuyó notablemente mientras emergía un nuevo grupo de poder compuesto por profesionales e individuos ligados a proyectos de desarrollo: los caciques locales. Estos últimos basaron su poder en su acceso privilegiado a la educación, habilidades organizacionales, redes sociales y riqueza y tomaron espacios burocráticos y técnicos en CORDECH, cooperativas y asociaciones y en la administración pública. El gran número de puestos por los que rotaban los caciques en las juntas directivas, dirección de proyectos, comités cívicos y otros, en algunos casos por más de 30 años, les dio control no sólo sobre lo público local sino también como mediadores entre la población local y las autoridades regionales y nacionales

(ver ejemplo en el cuadro 4.2). Su acceso a la información y el uso de los bienes públicos les permitió adscribirse fácilmente a redes de partidos políticos y utilizarlos a su conveniencia, incluso como parte del aparato de represión y control durante los regímenes militares¹⁷.

Adicionalmente, los caciques tomaron la representación local en los comités cívicos, cuya fuerza en la zona del Chaco era superior a la de los mismos partidos, dada la riqueza natural de gas y petróleo en la zona. Los comités cívicos entonces recibían recursos de CORDECH y también equipos de comunicación y vehículos, utilizados no sólo para actividades cívicas sino también como herramientas para promover sus actividades políticas y económicas particulares. Los miembros de los comités cívicos recibían, en representación de toda la población, a las autoridades regionales y nacionales, influyendo sobre sus decisiones. Se dieron casos en los que las acciones de estos comités comprometieron incluso a la justicia nacional y a miembros del Congreso a fin de atraer favoritismo a la región¹⁸. Las inclinaciones políticas y regionales azuzadas por los comités cívicos se constituían frecuentemente en los criterios principales para la canalización de recursos desde las oficinas centrales y regionales hacia determinadas regiones.

Sin embargo, algunas acciones limitaron el poder de la minoría más pudiente e influyente desde principios de los 1980s. En primer lugar, caciques y hacendados en áreas más remotas y menos beneficiadas resentían la hegemonía de los caciques urbanos y pelearon para consolidar el poder en sus pequeñas poblaciones; en segundo lugar, las consecutivas elecciones nacionales después de la caída de la dictadura en 1982 trajo como consecuencia la

17 Habitantes de la zona todavía recuerdan como los pocos que se atrevieron a mostrar su rebeldía o sensibilidad hacia los menos privilegiados fueron denunciados como “comunistas” y enviados a cárceles de Sucre y La Paz.

18 Entrevista con Edwin Velásquez, ex-presidente del comité cívico de Chuquisaca, ex-presidente del comité cívico de la provincia Hernando Siles y diputado uninominal.

emergencia de varios actores políticos que disputaron la tradicional clientela política urbana y rural y; tercero, la acción de individuos identificados con los intereses de la población Guaraní y los campesinos, incluyendo sacerdotes alemanes e italianos, llevaron adelante batallas locales contra las prácticas abusivas de varios patrones y caciques.

Cuadro 4.2
Puestos públicos ocupados por cuatro caciques locales en Monteagudo, antes de 1994

Cacique	Puestos públicos ocupados antes de 1994
1	Líder del magisterio local y regional Presidente del comité cívico (en más de dos ocasiones) Miembro de la mesa directiva de dos cooperativas Jefe de producción de la planta de la Cooperativa Nacional Desgrasadora Jefe de obras públicas en la cabaña porcina de CORDECH Administrador de la cooperativa de servicios locales
2	Sub prefecto Miembro de la directiva de proyectos en CORDECH Miembro del comité ejecutivo del MNR Miembro de la mesa directiva del comité cívico
3	Sub prefecto (durante cuatro periodos) Alcalde municipal Miembro de la mesa directiva del comité cívico Funcionario en dos puestos públicos en la alcaldía de Huacareta
4	Alcalde municipal Sub alcalde Concejal municipal Miembro de la mesa directiva del comité cívico

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

4.3. Estructuras de poder local previas a la implementación de políticas descentralizadoras

Esta sección analiza la estructura de poder en el municipio de Monteagudo antes de la implementación de la Ley de Participación Popular en 1994. Cuatro son los grupos sociales diferenciados por su estatus y oportunidades de influir en decisiones

políticas: los blanco-mestizo, la población Guaraní, los campesinos de origen colla (quechua y aymara) y los comerciantes collas. El grupo de poder político y burocrático y de mayor estatus social reside en los blanco-mestizo, como reflejo de un sentido de superioridad derivado no sólo de su origen español sino de una identidad pionera del proceso “civilizatorio” en una región previamente hostil y “no-cristiana.” Una mirada a la posición actual de los descendientes de los primeros moradores blancos muestra tres principales formas de perpetuación de sus posiciones privilegiadas: a) algunos permanecen en la zona como oficiales de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales o manejan pequeños negocios. Un número importante de ellos lo componen profesores y técnicos; b) otro grupo ha migrado a otras ciudades en busca de mejor educación y oportunidades de trabajo. Entre ellos, algunos retornan a la zona pero la mayoría migra definitivamente, manteniendo lazos sociales y a veces políticos con su pueblo de origen y; c) algunos han permanecido dedicados al manejo de sus propiedades, empobrecidos en comparación a sus predecesores, pero aún vistos y respetados como de “buenas familias”.

Los inmigrantes collas comprenden un segundo grupo social. De origen quechua y, en menor proporción, aymara, llegaron desde zonas norteñas más elevadas y se dedicaron ya sea al comercio o al trabajo agrícola. Muchos de ellos hoy son dueños de sus propias tierras, pero están todavía aquellos trabajadores asalariados y los que rentan lotes de tierra. Aquellos que poseen tierra conforman sindicatos campesinos, débiles en comparación a sus similares de zonas más altas, pues factores de dispersión geográfica, el estilo caciquista de algunos líderes y la débil implementación de la reforma agraria afecta su grado de organización y cohesión. El otro grupo de origen colla, los transportistas y comerciantes, se encuentra en su mayoría en los pueblos más habitados. La infraestructura comercial creada por la difunta CORDECH, influyó en la mejora de caminos y favoreció corrientes migratorias de comerciantes y transportistas durante los años

1970s. Varios de estos inmigrantes son hoy comerciantes o proveedores de servicios de éxito, lo que se refleja en un nuevo estilo de construcción de viviendas (de pisos y con terrazas), la tenencia de varios vehículos de transporte inter-provincial e incluso en el nuevo proceso de socialización de sus hijos con aquellos del grupo de poder tradicional.

El pueblo guaraní comprende el cuarto grupo social. Nativos indígenas de la región, hoy existen sólo cuatro comunidades guaraní en Monteagudo y no hay datos exactos del número de ellos organizados en comunidades libres y aquellos todavía bajo patronaje. Sólo en las últimas décadas, y con más fuerza durante los 1990s, las iniciativas de la Iglesia, el Consejo de Capitanes Guaraní y la Cooperación Española lograron el reagrupamiento de familias “cautivas” (por deudas impagables) y su organización en comunidades libres. Estas comunidades están adscritas al Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca y a la Asamblea del Pueblo Guaraní, creados a principios de los 1990s. El proceso de organización y “liberación” de los guaraní también influyó en la mejora de condiciones de éstos en las haciendas, pues muchos propietarios se vieron enfrentados a la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo o vender parte de su tierra ante la imposibilidad de mantenerlas. Pese a estos cambios, los abusos ocurren todavía con frecuencia; niños y mujeres son sujetos de explotación física y sexual mientras hombres jóvenes suelen ser contratados para labores agrícolas y nunca ven el pago por su trabajo. Parte de la población urbana, incluyendo oficiales de instituciones gubernamentales, reconocen esta explotación así como la difícil situación de las nuevas comunidades libres poco experimentadas en auto-organización y toma de decisiones. En el ámbito local, sin embargo, pocos simpatizan con los guaraní y muchos consideran su situación anterior, bajo la protección del patrón, como mejor que la actual.

Pese a la ausencia de conflictos violentos en Monteagudo, el antagonismo entre estos cuatro grupos se manifiesta a diario. Los Guaraní son considerados como el grupo marginal bajo adjetivos

de “no-cristianos” y contemplativos. Por su parte, los Guaraní se distinguen de los *karai* a quienes consideran mentirosos y astutos. Los guaraní y los collas se discriminan mutuamente ahora tanto como en el pasado para beneficio de los blanco-mestizo que liderizan las representaciones políticas y las alianzas regionales. Por su parte, los blanco-mestizo, resienten la presencia de los collas (ya sean campesinos o comerciantes), su éxito económico y su falta de participación en organizaciones regionales y eventos cívicos. Para los migrantes colla, particularmente para los nuevos, la nueva tierra es tan suya como de las familias tradicionales pues, ellos arguyen, nadie realmente es originario de la zona, excepto los guaraní.

En resumen, previa la aplicación de la Ley de Participación Popular en 1994, la convivencia de los cuatro principales grupos sociales en Monteagudo era antagónica, pero claramente definida. Para entonces, los blanco mestizo comprendían el grupo de poder social y político, mientras que grupos de comerciantes collas y algunos blanco mestizo retenían el poder económico.

4. 4. La Ley de Participación Popular: el gobierno municipal como eje ordenador del poder local

Como se describió en el Capítulo 3, la Ley de Participación Popular modificó las atribuciones de los gobiernos municipales de manera que ellos se constituyen en los centros de poder local donde, en última instancia, las acciones de desarrollo y la representación política local se negocian.

4.4.1. La composición del gobierno municipal

Antes de la promulgación de la LPP la nominación de alcaldes se daba entre residentes locales con influencias sociales y políticas, locales y regionales. Contrario a lo que se esperaba, la situación no cambió e incluso empeoró en algunos casos durante los

primeros años posteriores a la LPP. En los cuatro municipios del Chaco sujetos de este estudio se reportaron casos frecuentes de corrupción e intimidación política provenientes de los mismos terratenientes y caciques que anteriormente habían dominado la escena política. Sin embargo, estos reportes disminuyeron con el tiempo, pues la población ganaba en información, la competencia política y el control social aumentaban y nuevos actores, técnicos y profesionales, llenaban los puestos municipales. Los gobiernos municipales se tornaron más eficientes en la planificación y el manejo de los recursos; entre ellos el caso de Monteagudo fue conocido a nivel nacional, pues por lo menos durante dos periodos municipales los alcaldes llevaron adelante gestiones sobresalientes.

Sin embargo, las representaciones campesinas e indígenas estuvieron ausentes del escenario municipal. Dos concejales Guaraní, uno en Huacareta y el otro en Muyupampa son la excepción. Entre los concejales electos, algunos nacidos en el campo, hasta el 2004 ninguno tenía origen quechua o aymará. Miembros de los gobiernos municipales entrevistados manifestaron el criterio unánime de que es muy difícil trabajar con los guaraní por un lado, y por otro, de que los campesinos migrantes collas ya están representados por los blanco-mestizo nacidos en el campo. La palabra “campesino” frecuentemente es utilizada de manera ambigua y define a veces a aquellos nacidos en el campo y otras a aquellos de procedencia indígena, de manera que la discusión sobre la representación campesina queda “resuelta”.

Cabe destacar que la representación de las mujeres en los concejos municipales se mantuvo alrededor de un 30%, como lo determina la Ley de Partidos. En Monteagudo, la presencia de concejalas igualó e incluso superó la de los hombres; no obstante, como es frecuente en todos los municipios estudiados, esto se originó en la necesidad de reemplazar a los concejales titulares. Por ejemplo en Monteagudo, durante el periodo de 1999-2004 tres concejalas suplentes reemplazaron a dos titulares con observaciones legales y a uno que pasó a ser alcalde. Las concejalas de

Monteagudo han obtenido educación superior a la mayoría de la población e incluso a algunos de sus colegas. En los otros municipios varias de ellas son amas de casa, sin embargo completaron también sus estudios básicos. Sin embargo, esto no les aseguró una posición privilegiada en los concejos. Varias de ellas manifestaron la inicial oposición de sus colegas y esposos, tanto a sus frecuentes viajes como a su influencia en la toma de decisiones. Como ilustración, relato el caso de una invitación al Gobierno de Monteagudo para una de las concejales a un encuentro departamental de mujeres concejales en Sucre. Allá, la mencionada concejala tenía buenas posibilidades de ser elegida líder departamental pues su trabajo era conocido como radialista, profesora y ahora decidida promotora de los derechos de las mujeres rurales. En un frente común, los concejales varones argumentaron que los recursos del municipio no eran suficientes para necesidades urgentes, menos aún para ésta. Pese al esfuerzo de las mujeres por convencer a sus colegas, no hubo viaje para ninguna.

4.4.2. El gobierno municipal y los partidos políticos

Es importante recordar que el MNR mantuvo el apoyo de los pobladores del Chaco después de 1952, incluso durante los regímenes dictatoriales iniciados en 1964. Para muchos, el MNR todavía simboliza los derechos sobre la tierra y la abolición de la servidumbre, aún más considerando que los cambios en esta zona no fueron violentos sino más bien tibios y lograron un nuevo balance en el que fue posible para los propietarios retener gran parte de sus privilegios y para quienes no tenían nada acceder a un pedazo de tierra. No obstante, partidos como la Falange Socialista Boliviana (FSB) y regímenes militares lograron la simpatía de muchos hacendados y caciques temerosos de las corrientes socialistas y comunistas que florecían en las ciudades. La formación de la Acción Democrática Nacionalista bajo el liderazgo del ex-dictador Banzer Suárez en 1979 atrajo al escenario político local a este nuevo partido, promovido ya no sólo en los grandes

poblados sino también en el campo a través de algunos líderes campesinos. Pero un tercer partido ingresó también con fuerza al escenario: el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR). La ADN y el MIR firmaron en 1989 un acuerdo nacional mediante el cual el último tomó la presidencia. A partir de entonces, la minoritaria población simpatizante del MIR creció en la zona, particularmente entre jóvenes profesionales y clase media. Muchos de los entrevistados señalan que entonces no era para despreciar el tratamiento preferencial que los lazos políticos regionales y nacionales con los partidos en el poder otorgaban a la región.

Cuadro 4.3
Ocupación y lugar de residencia de alcaldes y concejales en municipios altamente diferenciados. Periodo 1999-2004

Municipio	Posición	Ocupación	Residencia previa
Monteagudo	Alcalde	Economista, trabajó en CORDECH por 18 años	Pueblo
	Concejala 1	Profesora y periodista	Pueblo
	Concejala 2	Profesora	Pueblo
	Concejala 3	Profesora	Pueblo
	Concejala 4	Activista medioambiental, directora de NGO	Pueblo
	Concejaj 5	Profesor, ex empleado de CORDECH	Pueblo
	Concejaj 6	Doctor	Pueblo
Concejaj 7	Agricultor, estudia agronomía	Mixta	
Muyupampa	Alcalde	Agricultor	Pueblo
	Concejala 1	Ama de casa, estudia enfermería	Pueblo
	Concejaj 2	Agricultor (Guaraní, líder comunal)	Mixta
	Concejaj 3	Agricultor	Mixta
	Concejaj 4	Agricultor	Mixta
Concejaj 5	Agricultor	Mixta	
Huacareta	Alcalde	Agricultor. Ex-alcalde y propietario mediano	Pueblo
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejala 2	Ama de casa	Pueblo
	Concejaj 3	Agricultor (Guaraní, líder comunal)	Campo
	Concejaj 4	Agricultor	Mixta
Concejaj 5	Agricultor	Mixta	
Machareti	Alcalde	Agricultor	Mixta
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejala 2	Ama de casa	Pueblo
	Concejaj 3	Profesor	Pueblo
	Concejaj 4	Profesor	Mixta
Concejaj 5	Comerciante	Mixta	

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Es así que estos partidos, mayoritarios también a nivel nacional, dominaron el escenario local entre 1985 y 2004. Dada la dispersión de los votos, los acuerdos entre concejales electos resolvieron frecuentemente el nombramiento del alcalde o alcaldes para la gestión correspondiente (ver Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4
Partidos políticos representados en los gobiernos municipales
de los municipios altamente diferenciados, elecciones 1999

Municipio	Alcalde	Número de concejales por partido político				
		MNR	ADN	MIR	UCS	Otros
Monteagudo	MIR/MNR	2	2	2	1	–
Muyupampa	MNR	2	1	2	–	–
Huacareta	ADN/MNR	1	2	2	–	–
Machareti	ADN	1	3	1	–	–

Fuente: Trabajo de campo, 2003

Las elecciones municipales de diciembre de 2004 cambiaron la constelación política en Monteagudo, Muyupampa, Huacareta y Machareti con la incursión de tres nuevos partidos políticos: el Movimiento sin Miedo (MSM), el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Frente de Unidad Nacional (UN). El primero no sólo apareció por primera vez sino que ganó mayorías relativas en Muyupampa y Monteagudo, mientras que el segundo obtuvo un concejal en cada municipio. La población local explica la votación como resultado del “voto castigo” a los partidos presentes tradicionalmente en la zona por su incapacidad de representar los intereses de la mayoría y, sobre todo, de presentar propuestas diferentes. Evidentemente, la ADN, el MNR y el MIR no lograron diferenciarse entre sí a los ojos de la población local, no lograron la originalidad de las campañas electorales del MSM, MAS y UN y mantuvieron su tradicional enfoque urbano.

Es aún pronto para evaluar los resultados de este nuevo escenario político en el balance de poder local, más aun considerando que los candidatos electos del MSM y algunos del MAS conservan

un perfil conocido anteriormente: profesionales y técnicos, varones y, varios de ellos en Monteagudo, miembros del Comité Cívico tradicionalmente ligado a los intereses urbanos y de los blanco-mestizos¹⁹. Este estudio se concentra por tanto en el periodo municipal anterior (1999-2004) preludio del cambio político mencionado.

Evidentemente, en el periodo municipal anterior, los partidos políticos presentes gozaban de muy poco prestigio como resultados de recientes casos de corrupción y acciones individualistas interesadas que, a vista de propios y extraños, contribuyó a la creciente pobreza en la zona. Adicionalmente, las constantes intervenciones político partidarias en los gobiernos municipales eran evidentes en los cambios de personal, concejales y alcaldes a vista y paciencia de la población. La cooperación internacional también estaba ya impaciente y veía sus esfuerzos por capacitar al personal municipal como tiempo perdido, mientras los pocos técnicos permanentes veían con frustración la rotación continua de sus colegas. En Monteagudo, por mencionar un ejemplo, el gobierno municipal empleó a tres pares de hermanos al mismo tiempo, dentro de una lista de empleados que sólo contemplaba 37 puestos. A decir de algunos empleados municipales, la protección política alcanzaba tanto a empleados temporales como a los porteros, y ni el alcalde tenía el poder de moverlos. El clientelismo político también se practicaba al favorecer las demandas de algunas comunidades; las más aventajadas habían votado por los partidos en el poder no sólo en la alcaldía sino en el gobierno y, con suerte el Prefecto también era un aliado. Aunque no se puede afirmar que el criterio clientelista fue el único que primó en la eficacia y prontitud para atender las demandas comunales,

19 Los miembros de los comités cívicos, ahora como antes, tienen una orientación urbana que, en el mejor de los casos, busca la representación local institucional. Los comités cívicos de los cuatro municipios estudiados en el Chaco reivindican históricamente privilegios y mayor autonomía para sus regiones, sin embargo ninguno de ellos ha democratizado su organización interna.

fueron evidentes muchas “demoras” para atender a las comunidades “de la oposición.”

En Huacareta, un programa de alfabetización auspiciado por un programa nacional y con fondos de la ayuda internacional favoreció sólo a las comunidades que votaron por el ganador. Incluso algunos representantes de los partidos opositores reconocieron a este tipo de discriminación como “normal” luego de un cambio de gobierno. Entre los municipios de estudio, en Huacareta se reporta el mayor número de anomalías desde hace ya varios años. Un ex alcalde mantuvo intimidado a los miembros del CV y líderes de OTB por varios años, gastando los recursos municipales en ocasiones sociales particulares. Antes de su partida, las oficinas de la alcaldía fueron quemadas y toda la documentación eliminada. Este personaje pertenece a una familia de hacendados conocida localmente por su participación en la llamada “contra reforma” y por la constante intimidación a la población. Rivalidades locales al interior del municipio juegan también un papel importante en la política local. Por ejemplo, la coalición entre ADN y MIR a nivel nacional hacía esperar un cambio del alcalde de la ADN por uno del MIR. Como uno de los representantes del MIR es guaraní y el otro pertenece al Ingre, la zona rival del pueblo, la mayoría de los concejales optó por nombrar al único concejal del partido opositor, el MNR²⁰. Huacareta, más que

20 Los orígenes de las rivalidades locales entre el Ingre y el resto del municipio se desconocen con exactitud, pero posiblemente se debe a que habitantes del Ingre se mezclaron con habitantes del sur mientras que el resto recibió migrantes del norte, influyendo en sus costumbres. Los primeros son más relajados y amistosos, mientras que los segundos son conocidos por ser trabajadores serios y ahorrativos. Algunos eventos incrementaron la rivalidad, entre ellos el más conocido es la solicitud de los ingreños de anexarse a Monteagudo. La solicitud se fundamentaba en que, cuando existían sólo caminos de herradura era conveniente para los ingreños el ser parte de Huacareta, sin embargo ahora deben pasar por Monteagudo para llegar a la capital municipal de Huacareta. Su solicitud fue negada y sólo originó mayor resentimiento en el resto de la población.

los otros municipios, conserva una cultura política clientelista, regionalista y poco democrática.

Retomando la discusión del accionar de los partidos a nivel local, éste no sólo se suscribe a los gobiernos municipales. La designación de recursos humanos y económicos en oficinas regionales es tanto o más irregular que a nivel municipal. El cambio de gobierno en el año 2001 así lo demostró, pues nuevas autoridades distritales de salud y educación fueron nombradas. El recientemente nombrado Director de Salud justificaba estos cambios: *“Cuando el gobierno cambia, todo el personal cambia, sólo quedan aquellos con más de 6 años de antigüedad. Los otros cambian porque ellos también entraron por influencias políticas...”* Sin embargo, en noviembre de 2002 se dieron ocho cambios políticos de doctores y enfermeras en el hospital San Antonio, algunos de ellos con más de 6 años de antigüedad. El caso del Director de Educación fue distinto, pues el que estaba en funciones se negó a renunciar: *“Yo estoy institucionalizado, gané una competencia de méritos... no renunciaré porque no hay motivos”*.

El clientelismo político afecta también la canalización de recursos desde la Prefectura. Los recursos departamentales fluyen más fácil y rápidamente cuando el partido, y la corriente partidaria, coinciden entre el Prefecto y el Alcalde. En Monteagudo, esta coincidencia (MNR-MNR) facilitó proyectos de saneamiento básico que no fueron posibles cuando el alcalde era del MIR y el Prefecto de la ADN, pues el pacto local entre el MIR y el MNR resintió a las autoridades de la ADN, que a nivel nacional habían hecho pacto con el MIR²¹. Frecuentemente, las rivalidades políticas entre autoridades locales y departamentales llevan a las primeras a apoyarse en proyectos de la cooperación internacional o a dirigirse directamente a los representantes nacionales en el Congreso. Aunque los miembros del Parlamento teóricamen-

21 Entrevistas con el ex-alcalde Arnaldo Saavedra y el ex-concejal Dr. Ángel Apodaca.

te no juegan ningún papel en la planificación municipal, ellos influyen el proceso bajo formas de clientelismo partidario. Una vez que reciben demandas de representantes locales, las “canalizan” hacia los prefectos, alcaldes o directores de proyectos. Conociendo esta realidad, representantes comunales o barriales tienden, a su vez, a influir sobre las autoridades locales para que sus respectivas demandas, estén inscritas o no en el POA, sean atendidas.

La constante influencia política partidaria en la vida local crea malestar no sólo entre la población en general sino, en muchos casos, entre los mismos miembros. Los dos siguientes ejemplos reflejan la opinión de algunos concejales: *“Nosotros tenemos muchos conflictos con los jefes regionales de partido...ellos quieren que el municipio sea manejado solamente con un criterio político partidario y nosotros no lo permitiremos, nosotros queremos desarrollo como es!... ellos quieren conceder los proyectos de obras públicas sólo a los militantes y cuando yo traté de cortar esto de raíz empezaron los choques”* y *“Existen (en el partido) jefes regionales que nos pasan instrucciones. Por ejemplo, en el caso de la elección de los concejeros departamentales, yo quise votar por una persona dinámica y trabajadora...pero un acuerdo político determinó mi voto (por otro candidato), entonces voté contra mi voluntad”*²².

El malestar por las intromisiones se suma a los reclamos por promesas pre–electorales incumplidas a los mismos candidatos: *“Mi partido político no cumplió con la promesa de proveernos con alojamiento para los visitantes rurales y una pequeña oficina...ahora estoy considerando seriamente no hacer proselitismo para el mismo partido el próximo año”*. Un otro candidato de mayor peso y diferente afiliación decía: *“Casi todos los candidatos me visitaron con ofertas...tal vez fui ingenuo al iniciar mi carrera política, porque el partido que elegí no me envió dinero para la campaña pues la gente espera por lo menos algo de comida. Como era candidato de la oposición, tuve que hacerme un*

22 Entrevistas con los concejales Ángel Apodaca y Patricia Silveti, respectivamente.

préstamo, pues los candidatos oficiales utilizaron los recursos del Estado como carros, empleados y dinero”.

Este escenario político explica en gran parte la percepción negativa de la población y los propios partisanos sobre los partidos políticos. Este tema, debatido nacionalmente, llevó a los cambios que originaron la participación de grupos y asociaciones ciudadanas en las elecciones municipales de 2004. Sin embargo, como se notó anteriormente, en los cuatro municipios del estudio en el Chaco fueron partidos políticos nuevamente los que obtuvieron representaciones mayoritarias, aunque esta vez con un discurso renovado y fortalecido por su oposición a los partidos tradicionalmente presentes. Ninguna agrupación ciudadana obtuvo una concejalía.

4.5. La Ley de Participación Popular y los guaraní

La promulgación de la LPP implicó la inclusión de las comunidades guaraní en la vida política local de los cuatro municipios de estudio. Esta sección describe brevemente cómo este evento influyó su organización y posición frente a otros actores locales.

La creciente visibilidad de los pueblos indígenas de Bolivia desde principios de los 1990s y la creación de gobiernos urbano-rurales en 1994, necesariamente llamó la atención de los partidos políticos hacia los guaraní ubicados en el Chaco. Como varios entrevistados guaraní de la zona manifestaron, los partidos políticos más grandes se aproximaron a ellos en Huacareta y Muyupampa y les ofrecieron posiciones en la lista de sus candidatos. Entre estos partidos, solamente el MIR les ofreció candidaturas como titulares a concejales e incluso les ofreció los puestos de alcaldes. En reuniones comunales, evaluaron las mejores ofertas independientemente del partido político para, finalmente, seleccionar sus candidatos a concejales por el MIR (desde el principio ellos declinaron la oferta de alcaldías pues no se consideraron preparados todavía para asumirlas). Los candidatos electos estuvieron entre

los nuevos líderes con experiencia en la organización guaraní, mayormente jóvenes líderes introducidos al mundo de los *Karai* a través de su educación y contactos con la Iglesia Católica. En el periodo 1999-2004, los guaraní ganaron un concejal en Muyu-pampa y otro en Huacareta.

Sin embargo, ni la candidatura ni la presencia de líderes guaraní en las alcaldías fue alentada de forma unánime por ellos mismos sino que, al contrario, exacerbó crecientes diferencias entre los líderes antiguos y los más jóvenes. Estos últimos, ven con agrado la creciente inclusión de los guaraní en el sistema político de los *Karai*, donde esperan ganar mayores espacios; por el contrario, los capitanes antiguos consideraban que la LPP dividía sus reivindicaciones como pueblo en municipios creados “artificialmente”. Los capitanes con mayor antigüedad en la zona argumentan que la presencia de un concejal guaraní en el consejo no implica poder para los guaraní, como los más jóvenes arguyen.

La percepción de los capitanes antiguos mostró tener una base cierta al momento de evaluar el peso de los concejales guaraní en los concejos pues, como ambos concejales manifestaron, aún persisten entre sus colegas reticencias ante su presencia, no se les confía responsabilidades mayores y deben desempeñar un esfuerzo mayor para ser aceptados. No obstante, éste no es un fenómeno local. Lema (2001: 231) reporta que en municipios con población guaraní, incluso en aquellos donde constituye mayoría y tiene alcaldes propios, “nada realmente está pasando”, porque su presencia en el gobierno municipal no se traduce en resultados concretos sino que crea “reacciones que varían desde el descreimiento y el desprecio hasta la burla y el enojo”. Otro resultado evidente respalda la percepción de los capitanes antiguos: para ser aceptados en los concejos, ambos representantes guaraní tornaron sus esfuerzos hacia el municipio como un todo y ya no sólo hacia sus intereses particulares²³. Así se diluyeron, en lo local, las demandas específicas por tierra, territorio y el reco-

23 Entrevistas con los concejales Guaraní Julián Díaz y Félix Flores.

nocimiento a su identidad y organizaciones propias, antes negociadas por la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) directamente con el gobierno.

En Monteagudo y Macharetí, los dos municipios sin representación guaraní en los gobiernos municipales, su participación se reduce a los actos de votar e identificar las demandas una vez al año. Ellos permanecen ajenos a la planificación o seguimiento a las acciones del gobierno municipal, pues ninguno ocupa una concejalía, es miembro del CV y menos es empleado en la alcaldía. Algunos concejales en Monteagudo entrevistados al respecto, manifestaron sus objeciones al involucramiento de los guaraní en los asuntos municipales aduciendo el carácter pasivo y dependiente atribuido a esta población desde hace más de un siglo.

guaraní entrevistados en sus propias comunidades tampoco perciben a la LPP como un cambio importante en su situación y posición, sino más bien valoran la presencia y acciones de ONG y proyectos particulares de apoyo a la dotación de tierras, animales y maquinaria. El capitán de la comunidad Ipati en Huacareta decía: *“Para nosotros, la LPP no es buena. Está muy bien escrita pero no se la cumple. Yo me pregunto quién tiene la culpa, ¿ellos o nosotros? Puede ser nuestra culpa...los concejales son del pueblo y nuestro representante está solo. Él no puede hacer nada. Él no hace nada”*²⁴.

4.6. La Ley de Participación Popular y los campesinos-indígenas

Las comunidades de indígenas de origen quechua y aymara están más integradas al sistema político local, regional y nacional a través de sus sindicatos. Aunque, como se mencionó líneas arriba, la Reforma Agraria (1953) impactó muy débilmente el sistema de tenencia de tierra en el Chaco, la afluencia de inmigrantes de zonas altas y el trabajo del MNR permitieron la extensa presencia

24 Entrevista con el capitán Bonifacio Díaz.

de sindicatos campesinos en la zona. Llama la atención que una vez promulgada la Ley de Reforma Agraria, muchos hacendados organizaron sus propios sindicatos campesinos con los trabajadores asentados en su tierra. Así mismo, poco después de la promulgación de la LPP, algunos propietarios organizaron sus OTB al interior de las fronteras de sus terrenos y se nombraron presidentes. Otros tomaron la oportunidad para frenar el trabajo de los sindicatos campesinos manipulando los términos legales de la ley y reemplazaron el nombre de sindicato por OTB. No fue posible confirmar el número de estos casos, pero fueron reportados en los cuatro municipios estudiados. Esta realidad no es extraña en una zona marcada todavía por el aislamiento, la dispersión demográfica y la falta de acceso a la información.

Pese a los casos mencionados, la gran mayoría de las comunidades campesinas iniciaron una relación activa e independiente con los gobiernos municipales. La presentación de demandas y la presencia de los líderes campesinos en las reuniones anuales son masivas, a excepción de las comunidades más alejadas. El seguimiento a las acciones de los gobiernos municipales varía de acuerdo a la habilidad del CV en ejercicio, sin embargo el origen rural de varios de ellos asegura un flujo de información regular. Como nunca antes, los líderes campesinos tienen capacidad para influir en sus propias comunidades y en la planificación del desarrollo local. Pese a limitaciones tales como distancias físicas, analfabetismo y frecuentes retrasos en los proyectos, aquellos líderes con interés y capacidad de liderazgo llevan ahora varios años al frente de sus comunidades y frecuentemente llegan a ser representantes de los CV.

Las comunidades rurales muestran mayor satisfacción por los resultados de la LPP que los vecinos de las poblaciones concentradas. Las primeras suelen capitalizar mayores recursos municipales pues tienden a contribuir al presupuesto de los proyectos con su fuerza de trabajo. Esto permite a los gobiernos municipales ejecutar más proyectos a menor costo. Así mismo, ahora son más frecuentes las visitas de grupos de campesinos al pueblo e

incluso en las reuniones municipales sus demandas son tratadas antes que las demandas de las OTB urbanas.

Pese a esto, dificultades y contradicciones frecuentes se originan en las diferentes formas de entender la participación y la planificación entre campesinos y técnicos municipales. Por ejemplo, las comunidades suelen elegir a los presidentes de OTB de acuerdo a cuánto lo conocen personalmente y cuánto confían en él. Si los miembros de la comunidad consideran al presidente de la OTB como deshonesto o ineficiente en el logro de sus demandas (incluso si no está en sus manos lograrlas), tienden a cambiarlo en poco tiempo. Los presidentes cambian sin dejar ningún informe formal, o incluso informal, de sus logros y dificultades; entonces, los nuevos presidentes asumen la dirección con nuevas ideas respecto a lo que la comunidad debería incluir en el POA. Esto se suma al hecho de que los líderes comunales no cuentan con copias propias del POA y la lista de obras a realizarse, aunque hay copias disponibles en las alcaldías (por un lado no se demandan y, por el otro, no se ofrecen). Muchas comunidades, e incluso sus líderes, ignoran si sus demandas fueron o no incluidas en la planificación anual. Todo esto origina una serie de demandas de parte de las OTB hacia las alcaldías en cualquier momento del año, creando tensiones en ambas partes.

El siguiente ejemplo también ilustra cómo la falta de manejo y práctica en el análisis de informes técnicos de los líderes campesinos los hace vulnerables a la desinformación y la pérdida de oportunidades. El alcalde de Monteagudo presentó el informe de la gestión 2002 a los líderes campesinos en mayo de 2003. La reunión duró desde la mañana hasta entrada la noche y consistió en informes dados en un lenguaje técnico y especializado. Pese a la impecable presentación computarizada en una gran pantalla y la repartición de resúmenes escritos, los contenidos de los proyectos permanecieron oscuros para gran parte de la concurrencia²⁵.

25 En el taller llevado a cabo con líderes campesinos un día antes de la reunión mencionada, fue evidente la dificultad para leer y escribir de muchos de ellos, ya sea porque no fueron a la escuela o por falta de práctica.

Más por producto de la casualidad que de la intención, uno de los asistentes pidió una explicación sobre la compra de un caballo con dinero recolectado en una feria local. El alcalde volvió una página en su presentación y explicó que el caballo fue comprado como material genético disponible para la cría de caballos de todos los pobladores del municipio. De esta manera, además de disipar los rumores de su afición a los caballos de carrera, el alcalde pasó una información hasta entonces conocida sólo por sus más allegados. De manera similar surgieron otras preguntas acerca de los montos de las inversiones, ubicaciones y justificaciones de los proyectos. Uno de los técnicos municipales reconoció públicamente la necesidad de difundir información ampliada y comprensible, sin embargo en charlas personales manifestó no sentir obligación para informar en reuniones públicas ni en ninguna otra ocasión y que, más bien, eran los líderes comunales los únicos responsables de informarse e informar.

Es importante mencionar también la baja participación de las mujeres en las reuniones municipales, como resultado de la poca representación en sus propias comunidades y la falta de incentivos. En la gestión 1999-2004, sólo dos de las 70 OTB rurales en Monteagudo, tenían presidentas mujeres, mientras que en los otros tres municipios no había ninguna. Al interior de las comunidades, la voz de las mujeres en la determinación de las demandas también está condicionada por la de los varones: *“Aquí nosotras apoyamos a nuestros líderes. Si ellos toman una decisión las mujeres los apoyamos. Si ellos quieren electricidad, nosotras también decimos electricidad”*. El cuadro 4.5 muestra las diferencias entre las demandas presentadas por diez OTB al gobierno municipal y aquellas hechas específicamente por mujeres de estas OTB en Monteagudo²⁶. El cuadro confirma que las mujeres y sus demandas están ocultas detrás de voces masculin-

26 Las actas y cartas base del cuadro 4.5 fueron facilitadas por la concejala Dora Camargo, promotora del encuentro de mujeres rurales (Noviembre 22-25 del 2002).

nas, necesidades comunes urgentes y un sentido de solidaridad comunitaria.

Cuadro 4.5
Ejemplos de demandas comunales y demandas hechas por mujeres,
POA 2003–Monteagudo

OTB	Demanda de la OTB	Demandas de las mujeres
Valle Nuevo	Aula y área deportiva	Capacitación integral (liderazgo, leyes, costura, horneado) Apoyo técnico en la producción agrícola
Saucimayu	Agua potable y escuela	
Maychamayu	Sistema de agua y gaviones	
Buena Vista	Escuela y apertura de caminos	
Sombrerillos	Agua potable y electricidad	
San Miguel del Bañado	Letrinas y ampliación del sistema de agua	Capacitación integral (general) Mejora de vivienda
Cerrillos	Mejora de viviendas	
Tacuara	Agua potable y molino	
Peñadería	Mejora de viviendas	
Cañón Largo	Radio comunicación y protección del área escolar	

Fuente: Basado en las actas y cartas de la reunión de mujeres de 20 OTB en Monteagudo (noviembre 22–25 de 2002).

Pese a los avances innegables en la participación campesino-indígena en la planificación local y su visibilización política, los partidos políticos no se aproximaron a ellos para ofrecerles candidaturas representativas con base en su identidad quechua o aymara, como fue el caso para los guaraní. Sin duda, la nominación de un campesino-indígena como candidato no asegura el voto de otros campesinos indígenas, pues sus votos están dispersos entre diversas tiendas políticas hace muchos años. Ellos mismos no se han agrupado alrededor de demandas comunes, ni ningún partido político ha sido capaz de organizarlos como grupo específico; tampoco es de esperarse que tal agrupación se dé en el futuro dadas las crecientes diferencias económicas y de oportunidades entre ellos. Más aún, su fragmentación política, falta de práctica e información en asuntos técnicos y burocráticos y el hecho de que sus sindicatos nunca se constituyeron en grupos de interés hace

de los campesinos indígenas de esta zona un grupo totalmente desmovilizado.

4.7. La reconfiguración de las relaciones de poder

Los avances del proceso de descentralización iniciado con la LPP en la expansión de espacios de representación local, sin mencionar las impresionantes inversiones en regiones antes olvidadas, es innegable. Los cuatro grupos sociales descritos en la sección 4.3, sin excepción, se beneficiaron en diferentes grados con oportunidades crecientes de participación política y social, debate e información. Los logros en términos de representación política y empoderamiento, no obstante, solamente fueron asomos de los cambios prometidos por los impulsores de la LPP.

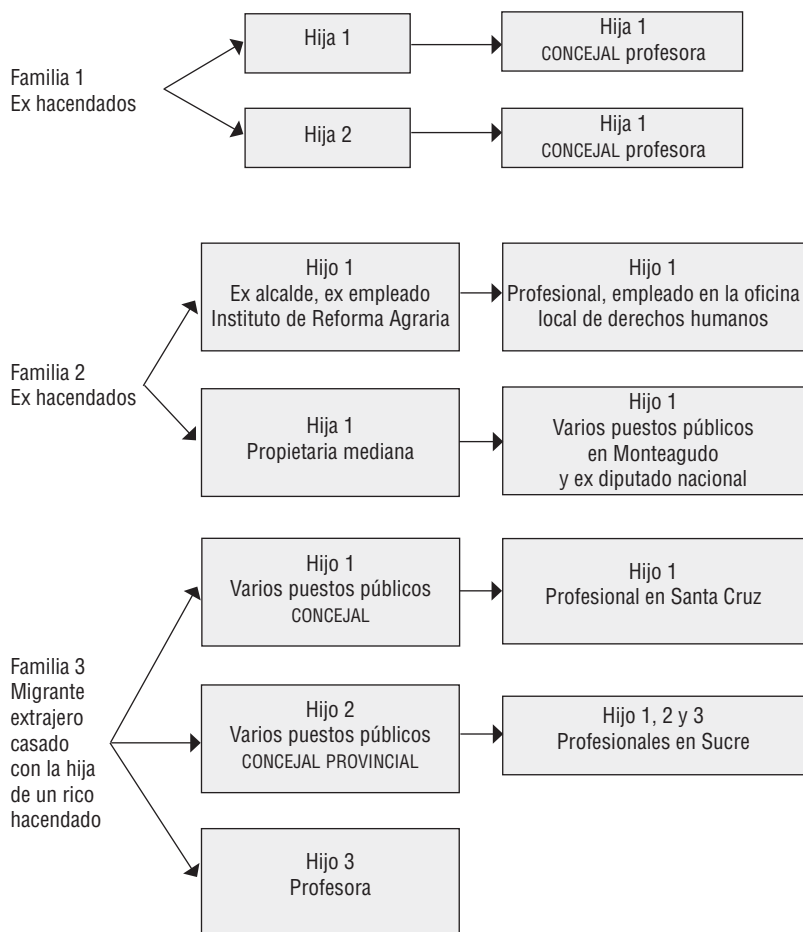
La implementación de la LPP como herramienta de profundización de la democracia político partidaria expresada en la composición del gobierno municipal fue cooptada por los pobladores blanco mestizos de mayor educación, muchos de ellos viejos caciques zonales. Un ejemplo de ello lo proveen cuatro de los caciques descritos en la figura 4.2, que hasta el final del periodo 1999-2004 ocuparon puestos públicos importantes. En el periodo municipal 1999-2004, el primero ocupó la presidencia del concejo municipal, el segundo la presidencia del CV y luego la presidencia de la Asociación de Comités de Vigilancia de Chuquisaca como concejal provincial por Hernando Siles, el tercero ejercía de sub-prefecto y el cuarto ocupaba una posición relevante como presidente de la Asociación de Comerciantes. Sin duda el caso más relevante es el primero, descrito ya con detalle por Healy en su libro “Caciques y patrones” en 1982. Para cuando Healy publicó su libro, este cacique había ejercido ya una larga lista de puestos públicos mostrando una gran habilidad para ganar la protección y favoritismo de las familias locales más pudientes. Sus lazos con el extinto partido político Falange Socialista Boliviana (FSB) durante los regímenes dictatoriales y su acceso a

medios de transporte y comunicación de oficinas públicas le valió la posibilidad de reprimir a sus opositores. Una vez recuperada la democracia, este personaje se arrimó a la dirección de proyectos en CORDECH, sin dejar su estilo de amedrentamiento y manejo de influencias. Entrevistados alguna vez cercanos a él (ex trabajadores de CORDECH y amigos) consideran su poder como resultado no de adquisiciones personales o apropiación de dinero del Estado, sino a través del uso de influencias, intimidación y patronaje. El cierre de CORDECH y la aplicación de la LPP marcó otra oportunidad para capitalizar sus redes sociales y políticas y pronto se convirtió en concejal y presidente del concejo municipal. Sus colegas lo reconocen como la figura más influyente en el municipio, probada por su capacidad de presión y manejo de las reuniones de autoridades municipales.

El ejemplo descrito líneas arriba es remarcable debido a la visibilidad de los puestos ocupados por este personaje, sin embargo no es el único caso. Varios otros personajes con una larga lista de posiciones políticas y burocráticas utilizando las mismas redes de influencias, favoritismos y clientelismo lograron sobrevivir a los fracasos de los proyectos de desarrollo en los 1970s y 1980s y a los sucesivos cambios políticos en los centros de poder nacionales. Ellos mostraron una gran capacidad de acomodarse a nuevas condiciones y oportunidades traídas por los proyectos de desarrollo, incluida la descentralización misma. Esto no puede menos que confirmar lo anotado por Healy ya en 1982: “El poder del cacique muestra pragmatismo flexible más que una ideología fija. El grupo de poder local se adhiere al grupo de poder nacional”, y evidentemente también se adhieren a cualquier nuevo cambio en las políticas de Estado.

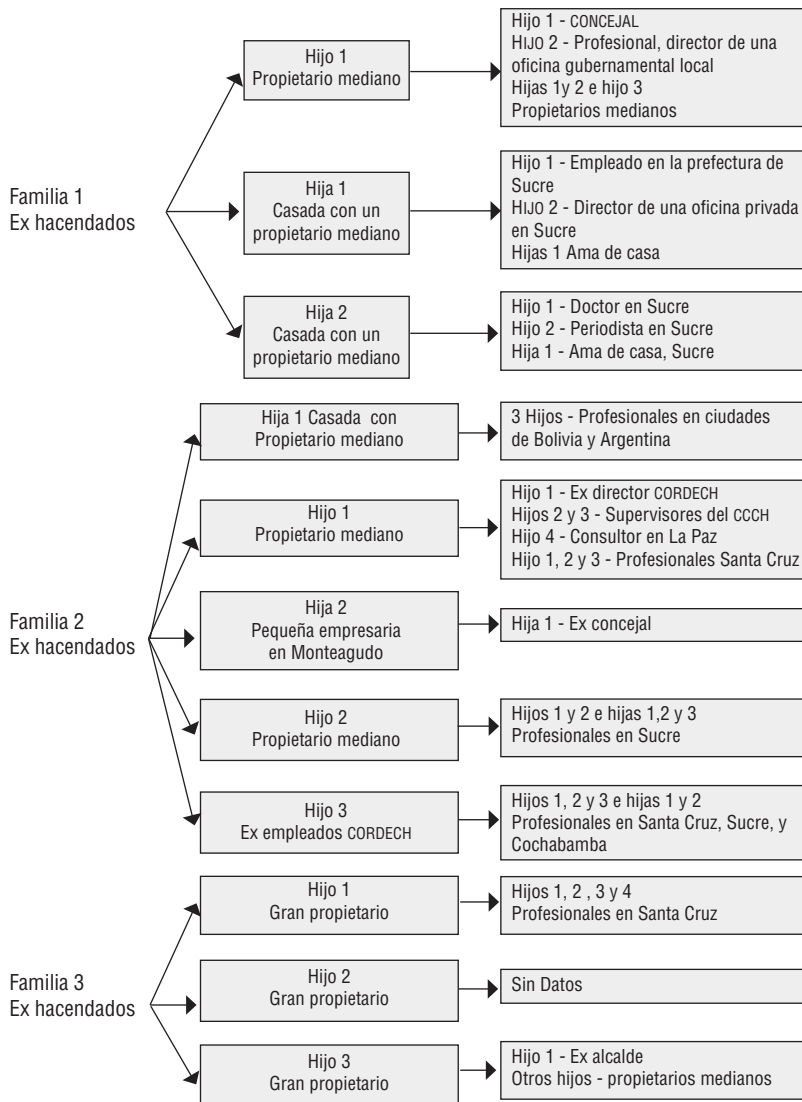
Las redes de influencia local sobreviven hoy entre los descendientes de los hacendados, la mayoría profesionales, tanto en sus propias localidades como en municipios aledaños (ver figuras 4.1, 4.2 y 4.3). La mayoría está ligada en asuntos públicos urbanos dominando posiciones en el gobierno municipal, ONG, asociaciones de productores, comités cívicos, comités de vigilancia y otros.

Figura 4.1
Ejemplos mostrando la ocupación de los descendientes
de familias tradicionales en Monteagudo



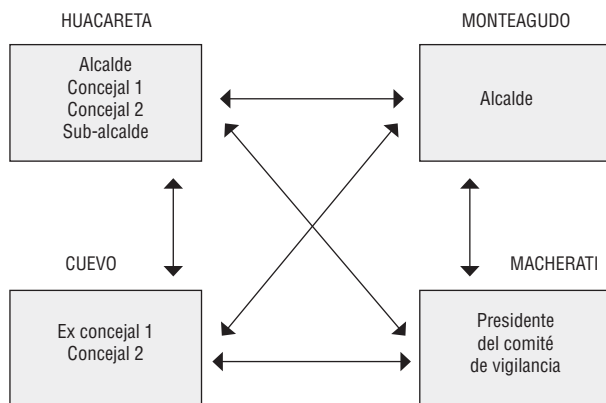
Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Figura 4.2
Ocupación de descendientes de familias tradicionales en Huacareta:
Ejemplo de tres familias de ex-hacendados



Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Figura 4.3
Ejemplo de una familia con lazos familiares con autoridades
en diferentes municipios



Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Todo lo descrito anteriormente señala una continuidad en el balance de poder local luego de la implementación de la LPP en los cuatro municipios estudiados en el Chaco, con los privilegiados blanco–mestizo retomando espacios y oportunidades recientemente creadas. Los candidatos involucrados en las elecciones en los municipios de Huacareta, Muyupampa y Macharetí, pertenecen en su mayoría a la élite rural de hacendados y ex–hacendados. En Monteagudo, los caciques urbanos y profesionales dominan las posiciones de dirección. Los mecanismos de retención de poder no son nuevos sino adaptados por ellos a las nuevas condiciones: relaciones clientelares con escalones regionales y nacionales, acceso privilegiado a la educación y la información y una creciente reafirmación a través de discursos burocráticos y del desarrollo, asumidos como “correctos” y superiores.

En 1985, el estudio de Havet sobre élites rurales ya había concluido que cuando las relaciones de poder no están

polarizadas, éstas son más difusas y menos visibles, por la tanto más eficientes. Este argumento se aplica a los cuatro municipios altamente diferenciados del estudio y permite entender la falta de reacción y organización de los campesino-indígenas. La difusión de poder entre los diferentes grupos y organizaciones agudizada después de la reforma agraria con la instalación de oficinas gubernamentales, programas de desarrollo y cooperativas favoreció la difusión de la estructura de poder local. La introducción de varios partidos políticos durante los 1980s se adicionó al complejo panorama de autoridades e instituciones locales, que sin embargo permaneció en manos de los grandes propietarios y sus descendientes. Con la aplicación de la LPP, la competencia política entre partidos e incluso los conflictos entre comités cívicos e instituciones locales fueron, y en gran medida continúan siendo, luchas de poder al interior del mismo grupo elitario.

La Iglesia, las ONG y la comunidad de donantes mismos juegan un importante papel en la difusión del poder local entre grupos privilegiados. Al canalizar información privilegiada a algunos líderes comunales o de productores con mejor educación, concejales y técnicos, fortalecen su posición. Sin duda, esto influye positivamente en la función de los procesos burocráticos y políticos de la descentralización, en desmedro de las bases de desinformados y menos privilegiados habitantes locales. También distrae la formación de grupos de interés campesino con niveles de información y organización más homogéneas. Frecuentemente, las agencias de cooperación externa y ONG concentran sus esfuerzos en la difusión de conocimientos técnicos entre la población base, pero descuidan la difusión de la información sobre derechos políticos y sociales. Como muestra el cuadro 4.6, las ONG presentes en estos municipios apoyan fuertemente la construcción de infraestructura y el conocimiento técnico y mucho menos la organización comunal, en claro contraste con lo que sucede en los municipios de baja diferenciación social (ver capítulo siguiente).

Cuadro 4.6
Organizaciones No Gubernamentales en los cuatro municipios
altamente diferenciados

Nombre	Temas de trabajo	Municipios
ASEO	Recursos naturales y medio ambiente	Monteagudo
Cuerpo de Paz	Infraestructura rural	Monteagudo, Huacareta
CARE	Agricultura, organización	Muyupampa
CARITAS	Varios	Muyupampa
CIPCA	Alimentos y material, apoyo al pueblo Guaraní	Monteagudo, Muyupampa
MEDICUS MUNDI	Infraestructura, capacitación, salud	Monteagudo, Muyupampa, Huacareta
CIES	Salud sexual y reproductiva	Monteagudo, Huacareta, Muyupampa, Macharetí
Comité Central Menonita	Agricultura y salud	Monteagudo
PROINPA	Producción de ají colorado con organizaciones de es de mujeres	Monteagudo, Muyupampa

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Es importante destacar que, pese a la baja presencia de mujeres en posiciones públicas, algunas profesionales de origen blanco mestizo y residencia urbana han logrado ganar algunos espacios en los gobiernos municipales. Varias entrevistadas expresaron estar todavía en desventaja con su contraparte masculina, y tener que desafiar la discriminación cultural y roles tradicionales, particularmente una vez que logran la representación de OTB barriales o concejalías. En las zonas rurales, factores económicos, pero sobre todo culturales impiden el liderazgo de las mujeres; los argumentos más comunes presentados por las autoridades son la falta de recursos económicos para promover la participación femenina o los roles familiares asignados a las mujeres. Una serie de entrevistas y trabajo de campo, mostraron que la iniciativa y capacidad de expresarse de las mujeres están directamente relacionadas con su posición económica y nivel de educación. En varios casos, la acción de ONG a través de proyectos con inclusión de género

en salud sexual, liderazgo o capacitación técnica, mostraron ser significativos en el creciente desafío y deconstrucción de la figura masculina con poder indiscutible de parte de las mujeres.

Es en esta constelación socio-política local donde una gran parte de la población relegada por motivos étnicos, de género o condiciones económicas no encuentra una fuerza de identificación común, ni siquiera una clara figura de las fuerzas y agentes responsables de su condición. Sin duda, las explicaciones de su condición yacen en hechos y discursos históricos formadores y apuntaladores de la superioridad masculina blanco-mestiza, todavía vigente en las organizaciones políticas, democráticas y del desarrollo local.

4.8. Resumen del capítulo

Cuatro puntos son destacables a modo de resumen del capítulo. Primero, el desarrollo histórico de la región determinó la actual predominancia de los descendientes españoles o blanco mestizos. Su dominio fue evidente primero como grandes propietarios de tierras bajo el sistema de hacienda y luego, junto con caciques urbanos, como figuras políticas en los sindicatos campesinos, comités cívicos y en la dirección de proyectos de desarrollo. Con la aplicación de la LPP, se acomodaron a las nuevas condiciones y los descendientes de este grupo, principalmente varones profesionales, ocuparon posiciones políticas, técnicas y de representación.

Un segundo proceso a resaltar luego de la promulgación de la LPP es la creciente competencia al interior de grupos de poder, siendo el más notable el de los viejos propietarios y caciques con una nueva corriente de profesionales. Tercero, la población de los municipios diferenciados rara vez manifiesta un sentido de identidad colectivo (incluso el término recién acuñado de *Chaqueño* es utilizado por los blanco-mestizo o descendientes de migrantes colla, como forma de exclusión de los nuevos migrantes y de los guaraní). Fuerzas comunes organizativas están ausentes,

particularmente entre los campesinos de origen quechua y aymara. Cuarto, la todavía débil presencia y organización de los guaraní dada su condición de dispersión y sumisión histórica, enfrenta la cooptación final de sus intereses como pueblo entre los varios intereses políticos.

CAPÍTULO 5

Municipios de baja diferenciación: Sopachuy, Tomina, Padilla y Alcalá

Este capítulo describe las principales características de los cuatro municipios poco diferenciados del estudio: Sopachuy, Padilla, Alcalá y Tomina. El caso de estudio en profundidad, Sopachuy, provee la base más amplia del análisis. Como en el caso de los municipios altamente diferenciados descritos en el capítulo anterior, este capítulo describe la formación de las actuales estructuras políticas y sociales y los cambios en las estructuras de poder en el marco de la LPP. El capítulo 4 y este capítulo, establecen las bases para el análisis comparativo presentado en el capítulo 6.

5.1. Características generales

5.1.1. Ubicación y clima

Sopachuy, Padilla, Tomina y Alcalá pertenecen a la provincia Tomina en el área central de Chuquisaca (ver mapa 1.1). Antes de la llegada de los españoles, el pueblo Inca habitó estas áreas como territorios de frontera en contra de las incursiones Chiriguanas (guaraníes) de las zonas bajas de lo que hoy son las provincias Hernando Siles y Luís Calvo. Más tarde, los españoles ocuparon el área y fundaron varias poblaciones católicas con el mismo propósito. Actualmente, la población mayoritaria es de origen

quechua. Los municipios superan el número de cuatro mil habitantes en todos los casos pero sus poblaciones más grandes no alcanzan el número de dos mil, por lo que son considerados 100% rurales. La excepción es Padilla, cuya población urbana llega a 2.200 habitantes.

El área comprende diversos niveles ecológicos y microclimáticos. La riqueza de sus recursos naturales es abundante en fuentes de agua fresca y pastos nativos, propicios para la agricultura y el ganado. El clima varía entre húmedo, semi-húmedo y atemperado de acuerdo a la ubicación altitudinal entre los 1.000 y 3.000 metros. El promedio de temperaturas extremas varía entre 7 y 28 C. Pese a estas condiciones templadas, el área es vulnerable a las heladas, granizos, sequías e inundaciones que durante todo el año amenazan la producción. La degradación de los suelos constituye el mayor problema medio ambiental, empeorado por el uso agrícola de terrenos montañosos y la extrema división y explotación de pequeños terrenos (minifundio).

5.1.2. Población, pobreza y migración

La población quechua constituye el grupo indígena de mayoría relativa en Bolivia y representa aproximadamente 30% de la población total. En el área comprendida por los cuatro municipios de estudio, los quechua representan el 63,3% de la población, con el porcentaje más bajo en Alcalá (30%) y el más alto en Sopachuy (84%). Los descendientes españoles y blanco-mestizos identificados así mismos en el último censo (2001) como no pertenecientes a ningún grupo nativo representan el 34%. “Otros nativos” comprenden solamente el 0,5% de la población.

Los índices de pobreza decrecieron en la provincia Tomina de 95% en 1991 a 90% en el 2001 (INE, 2002). Altos niveles de pobreza y falta de servicios básicos en la mayoría de las áreas rurales incide en la presencia de enfermedades endémicas tales como la malaria, chagas y tuberculosis como una alta, aunque decreciente, incidencia de bocio. Dificultades en el acceso a la tierra

y su agotamiento contribuyen a la extrema pobreza. Las mujeres de las áreas rurales están entre los más pobres y analfabetos. Ellas muestran entre 21 y 35 puntos porcentuales menos alfabetismo que su contraparte masculina, debido en parte a sus menos años de escolaridad (uno o dos menos que los hombres), pero sobre todo a la falta de práctica en el lenguaje.

Cuadro 5.1
Características generales de la población en los municipios de baja diferenciación

Indicador	Bolivia	Sopachuy	Padilla	Tomina	Alcalá
Población total	8.274.325	7.241	12.562	9.060	4.034
Densidad poblacional	7,5	11,6	7,8	11,9	12,9
Población rural en porcentaje	37,6	100	78,4	100	100
Población pobre en porcentaje*	58,6	91,0	86,9	94,6	86,0
Población analfabeta en porcentaje**	13,3	46,3	30,1	46,0	34,69

El Mapa de la Pobreza clasifica a la población en cinco grupos: pobres marginales, pobres indigentes, pobres moderados, población en la línea de pobreza y población con necesidades básicas satisfechas. Los primeros tres grupos, incluidos en la tabla, no satisfacen sus necesidades básicas; vale decir, carecen de acceso mínimo a servicios de salud, educación, agua, sanidad y vivienda en buenas condiciones.

** Considera la población mayor de 15 años.

Fuente: INE, 2002 e INE-UDAPE, 2002.

Los porcentajes de población pobre mostrados en el cuadro 5.1 explican los importantes flujos migratorios temporales y definitivos hacia centros con mayor población y zonas agrícolas más prósperas. La búsqueda de oportunidades de educación es otro incentivo para la migración hacia las áreas urbanas más próximas o, cuando es posible, hacia las grandes ciudades. En Sopachuy, alrededor del 15% de la población migra temporal o permanentemente²⁷. La migración más común se da entre los jóvenes

27 El PDM de Sopachuy señala el dato de 15% de migrantes, basado en una muestra del 20% de la población. ATICA (2001), basada en una muestra de 35% de familias, afirma que al menos un miembro por familia es migrante.

varones hacia el sector agrícola de Cochabamba (principalmente el Chapare), Santa Cruz y Argentina. Por lo menos 79% de los migrantes varones trabajan en actividades agrícolas mientras que un 70% de las mujeres migrantes son empleadas como trabajadoras del hogar en las ciudades de Sucre y Santa Cruz.

Por su parte, Alcalá mantiene el porcentaje más alto de migración temporal con 41%, seguido de Padilla con 27% y Tomina con 5,3%. La migración permanente se mantiene por debajo del 4% en todos los casos. En los cuatro municipios, el flujo inmigratorio es bajo y en su mayor parte temporal; depende de la locación patrilineal después de los matrimonios y turismo durante carnavales y ferias locales²⁸.

5.1.3. Actividades económicas

La mayor parte de la población activa (51%) trabaja en el sector agrícola, seguido del sector industria (extracción, construcción y manufactura) con 20,3%, y sector servicios con 4,9%. Padilla es el municipio más dinámico económicamente, seguido de Tomina, Sopachuy y Alcalá en relación directa a su accesibilidad caminera hacia las ciudades de Sucre y Santa Cruz²⁹. En el sector agrícola, la población privilegia la producción tradicional de maíz, papa y trigo y, en menor cantidad, la producción de frutales, maní y ají colorado. El área goza de características excepcionales para la producción de papa misk'a o papa temprana, permitiendo más de una cosecha al año. La cría de ganado vacuno y pequeños animales es otra fuente de ingreso y, en menor escala, las artesanías y la cerámica. En Sopachuy, más del 80% de estas actividades descansa en el trabajo familiar y solamente familias con recursos moderados contrata trabajadores temporales. El trabajo se organiza alrededor de los roles tradicionales asignados a los miembros familiares de acuerdo a su sexo y a su edad. Las mujeres

28 Información de los Planes de Desarrollo Municipal.

29 Datos del INE, 1999.

asumen la responsabilidad del cuidado de la casa y la familia y también participan en el trabajo agrícola y la cría de animales, especialmente los animales menores. Las decisiones son tomadas en pareja, pero las opiniones de las mujeres son relevantes en asuntos de salud y educación y la de los hombres en asuntos sobre producción agrícola y organización comunal.

Las limitaciones en el acceso y uso de la tierra son persistentes. En Sopachuy, la mayoría de las familias cultiva entre una y cinco ha. Algunos campesinos acceden directamente a las aguas de los ríos y fuentes naturales mientras que otros dependen totalmente de las lluvias temporales. La forma de tenencia de la tierra más difundida son los fundos familiares seguidos de terrenos comunales dedicados al pastoreo e infraestructura (escuelas, campos deportivos). Otras formas de acceso a la tierra son la renta de terrenos a cambio de dinero o parte de la producción. La producción agrícola apunta a diferentes fines: consumo familiar, la venta en el mercado y semillas para la próxima siembra. Al rededor de la mitad de la producción provee de alimentación a las comunidades, sin embargo aquellas más cerca a los caminos principales dedican la mayor parte de su cosecha al mercado. La principal forma de comercialización de sus productos en las ciudades se da a través de intermediarios. Las comunidades lejanas a vías transitables para motorizados utilizan la fuerza animal para llevar sus productos hacia los pequeños mercados o las ferias locales, donde los venden o intercambian por otros productos (trueque).

Como se mencionó en el capítulo anterior, en Chuquisaca los dueños de camiones y aquellos con capacidad para almacenar productos tienen ingresos seis veces superiores a aquellos dedicados a la actividad agrícola. Los llamados “rescatistas” compran la producción en campo y la llevan a los mercados. La poca presencia de estos y sus ventajas en términos de acceso a la información de precios y disponibilidad de capital origina una relación de intercambio totalmente desigual entre ellos y los productores. Con frecuencia los rescatistas pagan menos del valor real y alteran el peso de la producción. A veces el intercambio se da a manera de

trueque: el rescatista deja bienes tales como coca y azúcar a los productores un año antes de colectar la cosecha comprometida. Al año siguiente, la cosecha suele ser más valiosa que los productos dejados el pasado año. Muchos productores son concientes de esta desigual capacidad de intercambio, sin embargo tienen en alta estima el papel de los rescatistas, como refleja el comentario de una campesina: *“Para nosotros el transporte es terrible. No tenemos formas de trasladar la producción al mercado... ahora claro hay algo de caminos pero todavía no hay mercado... los camioneros vienen y llevan la producción. Nos pagan menos y ellos también ganan, pero es mejor que estar andando para arriba y para abajo (con la producción)”*.

Entre los productores pobres y de ingreso moderado, la migración temporal como trabajadores agrícolas y la venta de artesanía son una fuente de ingreso adicional. Los mejor acomodados se apoyan en la venta de la producción agrícola y animal³⁰. En lo que respecta a los centros más poblados, las actividades más rentables pasan por los consultorios de salud privados, servicios legales, restaurantes y almacenes de abarrotes. Recientemente, con la mejora de los caminos, florecen las empresas de transporte de pasajeros.

Las vías de comunicación mejoraron notablemente desde hace 10 años en la zona, tanto para el transporte interprovincial como al interior de las provincias. Ahora, dos rutas principales conectan estos municipios con la capital Sucre: Sucre-Tomina-Padilla-Alcalá y Sucre-Tomina-Sopachuy-Alcalá. Las comunidades se comunican entre sí y con los centros urbanos a través de

30 De acuerdo con ATICA (2001: 8), de una muestra de cuatro comunidades de Sopachuy, el promedio de ingresos familiares por producción agrícola es de 100.7 US\$. La venta de ganados provee el adicional de 264.0 US\$ por año. El promedio de ingresos por actividades migratorias anuales fue calculado en US\$ 140.0. En total, el promedio de ingresos anuales por familia llega a aproximadamente US\$ 512. De acuerdo al PDM de Sopachuy (2001), las familias más afortunadas pueden llegar a ganar \$390 dólares adicionales sin realizar el intercambio de productos (trueque) y actividades migratorias, practicadas por las familias más pobres.

senderos de herradura o caminos de tierra, en su mayoría de transabilidad dificultosa o imposible durante la época de lluvias.

Los centros urbanos de los cuatro municipios se conectan con el sistema nacional de telecomunicaciones a través de modernas redes de telefonía. Los comunarios, por su parte, suelen hacer uso de las facilidades de los aparatos de radio de ONG o postas sanitarias cuando están disponibles. De otra manera, caminan a los centros poblados o envían mensajes a través de intermediarios como transportistas y conocidos.

5.2. Breve revisión histórica

5.2.1. Los pobladores originarios y el sistema de las haciendas

Antes del arribo de los españoles en la segunda mitad del siglo XVI, los asentamientos quechuas cubrían toda el área. Los pobladores estaban integrados al imperio incaico y se dedicaban a la agricultura y al manejo de diferentes pisos ecológicos con sofisticadas técnicas de riego y producción. La comunidad constituía la unidad básica de organización, regida por autoridades que rotaban en sus funciones y manejaban los recursos con autonomía (Urios-te, 2002). La tierra pertenecía de manera colectiva a la comunidad como un todo y las autoridades distribuían su uso periódicamente entre las familias. La *mita* o trabajo por turnos regulaba la fuerza de trabajo y distribuía la carga de las obras públicas.

Con el arribo de los españoles, muchos quechuas se convirtieron al cristianismo y colaboraron en la fundación de ciudades católicas, como Sopachuy en 1581. Los españoles fundaron Tomina (1575) y Padilla (1583) con el objetivo de marcar frontera con los “infieles” y aguerridos Chiriguanos de las tierras bajas³¹.

31 Por ejemplo, Tomina fue inicialmente fundada con el nombre de “Villa de Santiago de la Frontera.”

Alcalá fue fundada más tarde, en 1782, como un asentamiento de españoles dedicados a la agricultura.

Los españoles adoptaron el sistema de obligaciones personales de los Incas y establecieron la *mita* entre los pobladores de estos valles para la extracción de minerales en las tierras más altas. También establecieron las encomiendas y las reparticiones, de donde se originó el sistema de haciendas. Las encomiendas consistieron en la dotación de tierras, incluidos sus habitantes, a los encomenderos, a fin de que éstos convirtieran a la población indígena al cristianismo. Los indígenas, a su vez, pagaban tributo a los encomenderos en forma de trabajo, dinero y productos agrícolas o animales. Aunque la encomienda no otorgaba derecho de propiedad, fue alterada con los años a través de la práctica de transferencia de tierras por herencia. De este modo, los indígenas libres convertidos en encomendados se transformaron en peones.

El sistema de haciendas se consolidó como forma de tenencia de la tierra y producción agrícola después de lograda la independencia de la República en 1825. Evidentemente, durante los primeros 50 años de independencia, una serie de disposiciones legales facilitó la adquisición de grandes extensiones de tierra a los criollos civiles y militares. A fines del siglo XIX y hasta 1953, el sistema de haciendas estuvo ligado a la extracción minera a través de las relaciones económicas y sociales de propietarios mineros y hacendados. Las haciendas de los valles centrales de Chuquisaca proveían alimentos y material a las cercanas explotaciones mineras de Potosí. Contrario al caso de los hacendados del Chaco, algunos patrones de los valles centrales delegaron el control de sus haciendas a empleados de su confianza y recogían los tributos indígenas en las ciudades donde residían. Más tarde, esto probaría tener un efecto importante en la toma de sus propiedades por los campesinos durante los 1950s. Como García (1970: 304) menciona: “A pesar de la imposición de las haciendas, la comunidad indígena tuvo la capacidad de mantener sus lazos sociales, una tradición de ayuda mutua y un alto grado de conciencia de grupo”. Sumado a estos factores, la ausencia temporal o perma-

nente de los patrones y la alta densidad de la población indígena favoreció los fuertes movimientos revolucionarios que dieron paso a la reforma agraria en esta zona.

5.2.2. La Reforma Agraria

Las revueltas indígenas en Bolivia datan de fines del siglo XIX, siendo el caso más notable el alzamiento del aymara Zarate Willca en reclamo de la restitución de la tierra indígena, participación en el gobierno y la elección de autoridades a través del voto directo (Urioste, 2002: 3). Como se mencionó anteriormente, la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932–1935) despertó y acrecentó la conciencia sobre las condiciones serviles de los indígenas y la extrema polarización en la distribución de recursos y poder en el país. En 1943, el presidente Gualberto Villarroel organizó el Primer Congreso Indígena, pero sólo la Revolución Nacional de 1952 trajo cambios fundamentales a la condición de los indígenas en la que ellos mismos fueron actores activos en alianza con otros grupos sociales. Un año después de la Revolución Nacional, en agosto de 1953, la reforma agraria estableció la dotación de tierras a los campesinos que la trabajaban, reversión de tierra improductiva al Estado y su redistribución. Esto implicó cambios profundos en las formas de tenencia de la tierra y producción agrícola en los valles de Chuquisaca. Las comunidades campesinas tomaron la tierra, muchas veces por medios violentos, y se organizaron como sindicatos campesinos en los límites de las antiguas haciendas.

La consecuente y sucesiva división de terrenos pronto ensombreció los resultados de la reforma y el minifundio generalizado se convirtió en una de las razones principales de la pobreza. Adicionalmente, la falta de medios colaterales para la producción y la ineficiencia y corrupción en los organismos responsables de la aplicación de la ley contribuyeron al limitado impacto de la reforma. Así mismo, los proyectos de desarrollo en esta zona fueron mínimos en comparación a aquellos que con tanta fuerza se implemen-

taron en las zonas bajas del Chaco. Todo este panorama favoreció la presencia de ONG en la zona a partir de los años 1960s, hecho que como veremos más adelante tuvo importancia fundamental en el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.

Las entrevistas de campo mostraron que los pocos descendientes de ex-hacendados y los blanco-mestizos en la zona resienten todavía las reformas y recuerdan el proceso como una alteración del orden y un abuso a los ex propietarios. Al contrario, los campesinos de los cuatro municipios consideran a la reforma agraria una piedra fundamental en su historia, orgullosos de sus abuelos y celosos guardianes de cualquier signo de retroceso en el ejercicio de los derechos logrados. No obstante, hay en ellos una percepción ambigua del significado actual de la reforma, pues reconocen el pleno derecho ganado sobre sus tierras pero, al mismo tiempo, las dificultades que implica conservarla (por ejemplo en el logro de la titulación legal y frecuentes problemas de linderos) y hacerla producir³². Uno de los logros más perdurables de la revolución fue, sin duda, la profunda conciencia de clase de los campesinos de la zona, quienes identifican todavía a los ex-patronos como el claro enemigo de clase. Utilizando los términos de Havet (1985), esta polarización de fuerzas, incluso cuando los patronos son una representación más que una realidad, lleva a los campesinos a identificarse claramente con una experiencia de opresión. Como resultado, la cohesión entre los campesinos indígenas se fortalece alrededor de sus organizaciones sindicales.

5.2.3. La instrumentalización de los proyectos de desarrollo: la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca y las cooperativas

La poca importancia económica de la agricultura en la zona y las prácticas tradicionales en la producción sumada a la diferencia

32 En Sopachuy, por ejemplo, el 68,7% carece de certificación legal válida sobre sus terrenos (PDM, Sopachuy, 2001: 164).

de cultura e idioma resultaban una base poco atractiva para los implementación de proyectos de desarrollo. Esto explica en parte la poca presencia e influencia de CORDECH en los valles de Chuquisaca. Un diagnóstico elaborado por CORDECH en 1993 hace evidente que esta institución dejó gran parte de la responsabilidad de fomento al desarrollo agrícola a las ONG que ya prestaban servicios de salud y educación en la zona. CORDECH invirtió en los valles en estructuras para el almacenamiento de trigo y cebada y también en equipamiento y maquinaria para el procesamiento de la semilla. Algunos créditos también beneficiaron a los productores, especialmente en Padilla, favorecida por la proximidad y buena conexión caminera a Sucre y Monteagudo.

Como en el resto del Departamento, los oficiales de CORDECH mantuvieron relaciones clientelares y patrimoniales con la población local. Los prefectos, máximas autoridades departamentales, decidían a criterio propio el destino de las inversiones, como un residente de Sopachuy recuerda: *“Antes, los prefectos solían ir donde eran mejor invitados y daban dinero como si fuera un presente personal... Muchos honores les eran dados a ellos aunque ellos gastaban el dinero del Estado. Para lograr la construcción de una pequeña obra era necesario organizarles una fiesta: Un pueblo pobre dando dinero para fiestas. Aquellos que comían y bebían con las autoridades eran los líderes del pueblo... (eran las fiestas) de las autoridades y su gente”*³³. Dada la poca capacidad de presión de estos pueblos y sus comités cívicos, las relaciones y simpatías personales entre los líderes del pueblo y las autoridades regionales eran tanto o más importantes que las dadas en el Chaco.

Directivos locales de CORDECH y de las cooperativas pertenecían a la población blanco-mestiza que permaneció en la zona luego de la reforma agraria, ya sea administrando sus pocas y reducidas propiedades, estableciendo pequeños negocios o copando los puestos burocráticos. A pesar del éxito de la revolución

33 Entrevista con el profesor Ives Encinas. Sopachuy, 19 de octubre de 2002.

al empoderar a los indígenas campesinos a través de la dotación de la tierra, abolición de la servidumbre, derecho al voto y a la organización política y otros, el prestigio social y los lazos políticos todavía aseguraban a los blanco-mestizos una posición dominante en los pueblos.

En relación a las cooperativas, durante los años 1960s la Iglesia católica creó dos de ellas: “San José Obrero” y “San Mauro.” El objetivo fue la estabilización de los precios de bienes regulados hasta entonces exclusivamente por los intermediarios. También apuntaron a proveer créditos agrícolas y servicios de capacitación. Como en los casos mencionados en Monteagudo, las cooperativas sufrieron problemas debido a la falta de capacidad de manejo, pues sus administradores tendieron a subestimar la importancia de los mercados y a enfatizar sólo en el incremento y el acopio de la producción. La historia de las cooperativas locales muestra su declinación como resultado de estos factores sumados a la falta de mercados y la declinación de la importancia del sector agrícola en general a mediados de los 1980s. Los débiles grupos de poder en los pueblos tuvieron poco que añadir a este desfavorable panorama³⁴.

Actualmente y contrario al caso de los municipios del Chaco, algunas cooperativas persisten empeñadas en sostener el sector agrícola rural. En Sopachuy, por ejemplo, las cooperativas San José Obrero y COSAL proveen servicios, asistencia técnica y almacenamiento a precios bajos, además de créditos en dinero e insumos agrícolas y ganaderos. Dada la tendencia general al retraso en los pagos, COSAL permite a sus asociados el pago en montos muy bajos (hasta de 20 Bs.) y préstamos grupales con muy buenos resultados. Otras instituciones grandes también proveen créditos a intereses más bajos del mercado (ANED y FADES) y otras favorecen directamente a los agricultores ofreciéndoles insumos agrícolas o dinero hasta la venta de la cosecha (CARITAS, PROSEMPA

34 Ver García, 1970, para un análisis de las condiciones estructurales que llevaron a la caída de la experiencia cooperativista en Bolivia.

y PROINPA). Sin embargo, la alta dependencia de la producción agrícola sobre los fenómenos climáticos y de los recursos canalizados desde la cooperación internacional apuntan más a la buena voluntad en el sostenimiento de las cooperativas que a un impacto real en más de 40 años.

5.3. Estructuras de poder local previas a la implementación de políticas descentralizadoras

Esta sección presenta un análisis de los grupos sociales y sus relaciones en el municipio de Sopachuy en los años previos a la implementación de la LPP en 1994. Tres eran entonces los grupos sociales de mayor diferenciación en Sopachuy: la población indígena quechua, los blanco-mestizos y los pocos migrantes de origen quechua o aymara. El primer grupo domina en términos numéricos y culturales. Los indígenas quechua se organizan en comunidades, cada una representada por un sindicato campesino. Como se describió en el capítulo 3, las comunidades quechuas mantienen formas tradicionales de organización agrícolas y sociales en grupos fuertemente cohesionados. Sin embargo, presiden al interior diferencias de posición económica y estatus social entre ellos. Comúnmente, estas diferencias se relacionan con el acceso a la tierra, lazos sociales y económicos con los centros poblados y la disponibilidad de capital en dinero o mercancía. La mayoría de los indígenas quechua se dedica a la agricultura, cultivando sus propias tierras al interior de los límites de sus comunidades. Están también aquellos que no poseen tierra y rentan terrenos o trabajan como jornaleros ya sea para los campesinos más prósperos o para aquellos que han migrado.

Respecto al segundo grupo, los blanco-mestizos, la mayoría vive en la zona urbana de Sopachuy, dedicada a sus pequeños negocios, puestos burocráticos o actividades agrícolas en terrenos cercanos. Al contrario que los hacendados y sus descendientes en Monteagudo, las generaciones más jóvenes en Sopachuy migraron

de manera permanente poco después de la reforma agraria. La mayor parte del personal en organizaciones educativas, de salud y ONG en general son de origen blanco-mestizo y provienen de otras regiones. Tal vez debido al relativo aislamiento del municipio y siglos de coexistencia entre los indígenas quechua y los blanco-mestizos, estos últimos asimilaron las costumbres de los primeros, hablan su idioma y algunos suelen mantener relaciones cotidianas amistosas, especialmente entre las mujeres.

El tercer y último grupo social en Sopachuy lo constituyen las pocas familias de inmigrantes, particularmente desde las zonas más altas de Potosí, La Paz y otros municipios de Chuquisaca. La mayoría está dedicada al comercio y ha prosperado económicamente desde su llegada hace ya varios años con la apertura de tiendas pequeñas y medianas abastecidas de mercancías que llegan de Sucre, Santa Cruz, La Paz y países vecinos. Tres de los comerciantes más exitosos son de origen muy humilde, pero supieron aprovechar las oportunidades abiertas por el mejoramiento de los caminos, el crecimiento de los centros poblados dada por la apertura de escuelas y su propia habilidad negociadora. Con el tiempo, compraron sus propias casas y las mejoraron introduciendo cemento en su estructura; algunos pocos también lograron comprar sus propios camiones.

Fue en la interacción de estos tres grupos en los que diferencias en poder social, político y económico se evidenciaban antes de la implementación de la LPP. Los indígenas quechua ocupaban el estrato social más bajo debido a los siguientes factores: i) ellos estaban entre los más pobres y por lo tanto gozaban de menos años de escolaridad y poco o ningún acceso a servicios de salud, agua potable o saneamiento. Esto influía en la alta incidencia de enfermedades entre ellos (particularmente el mal de chagas y el bocio), ii) estaban menos conectados al mundo externo y mantenían una fuerte orientación comunal, y iii) los blanco-mestizo gozaban de mayor peso en la escena social y política dado su origen español (visto por propios y ajenos como un rasgo superior), su mejor educación y sus lazos políticos y sociales en las

principales ciudades. Estos factores contribuían a separar a los quechua de los rápidos procesos de modernización de la educación, el profesionalismo y los permanentes cambios tecnológicos e institucionales.

La distribución del poder político antes de 1994 presentaba un cuadro más complejo que la diferenciación social. Por un lado, los campesinos indígenas organizados en sindicatos tenían relevancia política como eslabones de base de su organización nacional, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Los partidos políticos, principalmente el MNR y el MBL, tuvieron gran influencia entre los sindicatos zonales. El MNR gozaba de la lealtad de los campesinos como líder de la revolución nacional mientras que el MBL ganó la simpatía campesina gracias al trabajo de sus miembros en ONG locales. El peso político de los sindicatos campesinos tenía, entonces, importancia regional y no local pues adicionaba (o quitaba) legitimidad a las demandas regionales y sectoriales. En lo local, los puestos políticos tales como los del alcalde, corregidor, jueces y otros estaban en manos de los blanco-mestizos en los pueblos. Por lo tanto, el poder político estaba claramente compartimentalizado en dos espacios, el urbano, legitimado por los poderes y recursos del Estado y el rural, legitimado por las propias organizaciones campesinas y de mayor importancia para su vida cotidiana.

El poder económico, por último, estaba en manos de los comerciantes, proveedores de servicios y transportistas de origen blanco-mestizo y colla (quechua y aymará). Debido al origen indígena de la mayoría de ellos, los blanco-mestizos suelen subestimar a los comerciantes. Aquí es claro aquello que Havet (1985: 67) había remarcado ya en su estudio del pueblo cercano de Villa Serrano a principio de los 1980s: “Los pequeños comerciantes aspiran a un estatus no-campesino, pero difícilmente la alcanzan en la percepción de las élites. Ellos son campesinos de facto quienes venden productos enlatados, refrescos y fruta. Son tratados por las élites como campesinos”.

Las descripciones anteriores señalan un balance de poder determinado por los resultados de la reforma agraria. El efectivo cambio en la distribución de la tierra proveyó de derechos sociales y políticos a los indígenas campesinos, sin embargo no elevó su ubicación social, mejoró sus condiciones económicas de manera insuficiente y no implicó poder político más allá de sus propias organizaciones. En este sentido, la reforma agraria no resultó a cabalidad en aquello señalado por García (1970: 346): “Lo que ha sido demandado de la reforma agraria no es, hablando de manera estricta, el pago por el precio de la tierra como un bien productivo –porque un verdadero mercado de tierras no existía en la sociedad tradicional– *pero más bien el precio del poder social confiscado de las clases propietarias por la revolución.*”³⁵

5.4. La ley de participación popular: el gobierno municipal como centro del poder local

Esta sección describe las transformaciones en la composición y características de los gobiernos municipales de los cuatro municipios de estudio clasificados como poco diferenciados. Como se mencionó en el capítulo 3, este análisis considera que después de promulgada la LPP los gobiernos municipales reflejan si acaso y cómo se ha producido una reconfiguración en el balance de poder local.

5.4.1. La composición del gobierno municipal

Durante los años previos a la LPP, los GM tenían relevancia solamente en los centros más poblados o capitales de municipio. Autoridades en Sucre, prefecto o alcalde, nombraban directamente a los alcaldes locales, algunas veces tomando en cuenta las listas de tres candidatos elegidos por la población. Los candidatos

35 Cursivas originales. Traducción propia.

estaban entre los blanco-mestizos todavía presentes en estos pueblos pequeños y medianos, apoyados por sus relaciones locales y aquellas en las ciudades de Sucre y La Paz. Los miembros de los GMs se ocupaban de los asuntos urbanos con los pocos recursos a su alcance y sus posiciones nunca fueron desafiadas por los fuertes sindicatos campesinos rurales.

Durante la gestión 1999-2004, segunda después de promulgada la LPP, dos de los cuatro alcaldes en los municipios considerados eran profesionales (Padilla y Sopachuy) y dos eran productores agrícolas (Alcalá y Tomina). Los concejos estaban compuestos por profesionales, productores y amas de casa (cuadro 5.2). Los indígenas campesinos ganaron representación en todos los GM e incluso algunos concejales y alcaldes trabajaban en labores agrícolas poco antes de ser posesionados. Así mismo, todos tenían experiencia como líderes sindicales y recibieron apoyo de ONG, donde algunos se desempeñaron como facilitadores de proyectos de desarrollo.

Uno de los casos más sobresaliente entre los indígenas campesinos alcaldes es el de Alejandro Jiménez en Sopachuy. Debido a su buen desempeño como líder del sindicato campesino, Jiménez fue postulado como candidato y elegido alcalde por el MBL en Sopachuy en el año 1996. En 1997, sin embargo, su partido le pidió su renuncia debido a su pobre desempeño en el GM y a las acusaciones de desconocer totalmente el contenido y aplicación de la LPP e incluso dormir detrás de su escritorio en horas de oficina. Jiménez dice al respecto: *“Yo era un líder sindical muy bien conocido en el Departamento, la Provincia y el Cantón, pero manejar una oficina municipal fue un cambio drástico para mi...Yo sabía como manejar una bicicleta pero ellos me dieron una motocicleta y yo no pude manejar. Ese fue mi obstáculo”*³⁶. El dirigente nacional del MBL coincide con esta visión y considera que el apoyar a un líder campesino como candidato a la alcaldía implica un costo político porque la lógica campesina de liderazgo difiere mucho de aquella

36 Entrevista con Alejandro Jiménez. Sopachuy, 16 de noviembre, 2002.

de manejo administrativo de las oficinas municipales. Estas, según él, requieren conocimiento básico y habilidades tales como leer y escribir en español y la habilidad para negociar con organizaciones locales y regionales³⁷. Pese a esta coincidencia de apreciaciones, la separación de Jiménez del GM de Sopachuy fue, por lo menos, dramática. *“Mi historia es muy larga...Yo fui promotor de una cooperativa y líder del catecismo. Después fui sub inspector agrario y cinco años líder de la sub-central campesina. Fui obligado a aceptar la alcaldía, pero mi partido no me apoyó cuando yo no supe cómo manejar el municipio...algunas personas me decían que por lo menos yo debía usar corbata y sombrero, pero yo les decía que el usar corbata y sombrero no me haría más inteligente...yo compré los documentos (textos de la ley y reglamentos) con mi propio dinero, vendiendo mis animales...es por eso que amargamente ahora lloro...cuando me llamaron a Sucre los del MBL me hicieron llorar...ellos se olvidaron que yo solo fui con mi caballo rojo haciendo campaña por el partido como Cristo aquí y allá...ellos me despreciaron diciendo ‘este cocalero no sabe nada’...después de rabia voté por la ADN, por venganza...ahora no creo en ningún partido político. Los políticos pelean unos contra otros y después se encuentran de nuevo en el camino con la misma cara...”*. Luego de renunciar, Jiménez votó como concejal por un colega de la ADN y determinó así, junto con otro concejal que dio un giro político, que la ADN quedara a cargo de la alcaldía. Aunque no hay pruebas, muchos en el municipio creen que Jiménez recibió dinero a cambio de su voto. Lo que es evidente es que la experiencia de Alejandro Jiménez atrajo la atención de partidos políticos, sindicatos campesinos y ONG de la misma manera, pues reveló que las acciones políticas en favor de las candidaturas campesinas son necesarias pero no suficientes. La falta de rigurosidad teórica y práctica en los sindicatos y, sobre todo, en sus líderes y la falta de apoyo y seguimiento al ejercicio de las funciones públicas de parte de ONG y partidos políticos significaron enormes retrocesos para los indígenas campesinos.

37 Entrevista con Franz Barrios. La Paz, 4 de abril del 2003

Como ejemplifican las siguientes entrevistas, los concejales campesinos también enfrentan, dificultades dadas por sus pocos años de educación formal en contraste con la de los profesionales de la alcaldía y otras organizaciones: *“Yo (concejala campesina) tuve algunos problemas con los profesores porque no entendía algunas palabras...después de un tiempo, recién aprendí que el director distrital es el que controla y no yo. Yo tenía que coordinar con la mesa escolar y no con los profesores”*³⁸. *“Nosotros (técnicos de la alcaldía) tuvimos algunas fricciones con los concejales en el control que ellos ejercen porque, por ejemplo, en temas de infraestructura ellos no tienen información y conocimiento y esto a veces ha creado malos entendidos”*³⁹.

Pese a estas dificultades, las limitaciones de información y educación formal suelen ser superadas a través de capacitaciones provistas por ONG y proyectos conjuntos del gobierno nacional y departamental con la cooperación internacional. Estos se dirigen principalmente a alcaldes, concejales y técnicos y se concentran en temas de manejo administrativo y económico. De esa manera, más de catorce años después de promulgada la LPP, pequeños municipios rurales compuestos de indígenas campesinos son capaces ahora de ejercer control sobre gastos y obras municipales. El caso de Sopachuy muestra también cómo los líderes sindicales campesinos controlan muy de cerca a los concejales indígenas campesinos a través de reportes del alcalde, el control sobre las obras efectuadas en sus comunidades y los informes del CV. El control se ejerce también a través de charlas informales en un ambiente relajado a las puertas del concejo municipal. Allí, mientras esperan el inicio de sus sesiones, los concejales se encuentran con los transeúntes y conversan sobre asuntos municipales. Entre ellos llegan también campesinos, hombres en su mayoría, para “echarse de menos” y discutir en su propio idioma la ejecución de obras municipales.

38 Entrevista con la concejala campesina Eulogia Galarza. Sopachuy, 16 de noviembre de 2002.

39 Entrevista con Juan Manuel Bolaños. Sopachuy, 16 de noviembre de 2002.

Cuadro 5.2
Ocupación y lugar de residencia de alcaldes y concejales en municipios
de baja diferenciación. Periodo 1999-2004

Municipio	Posición	Ocupación	Residencia previa
Sopachuy	Alcalde	Arquitecto	Sucre
	Concejala 1	Secretaria	Pueblo
	Concejala 2	Agricultora, ama de casa, activista sindical	Campo
	Concejal 3	Agricultor, ex-líder sindical	Campo
	Concejal 4	Agricultor, estudiante de tecnología agropecuaria	Mixta
Padilla	Concejal 5	Técnico	Pueblo
	Alcalde	Profesional	Pueblo
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejal 2	Profesor	Pueblo
	Concejal 3	Comerciante	Pueblo
Tomina	Concejal 4	Agrónomo, ex-líder sindical	Mixta
	Concejal 5	Productor	Mixta
	Alcalde	Agricultor. Ex-líder sindical	Mixta
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejala 2	Ama de casa	Pueblo
Alcalá	Concejal 3	Agricultor, ex-líder sindical	Mixta
	Concejal 4	Agricultor, ex-líder sindical	Mixta
	Concejal 5	Transportista	Mixta
	Alcalde	Agricultor	Mixta
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejala 2	Ama de casa	Pueblo
	Concejal 3	Agricultor	Campo
	Concejal 4	No habilitado	_____
	Concejal 5	No habilitado	_____

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Las mujeres representaban una minoría del 20% en el GM porque las candidaturas femeninas son introducidas generalmente sólo en suplencias en las listas de los partidos políticos. Al inicio de la gestión 2004-2009 sólo tres de 20 concejales habilitados eran mujeres en los cuatro municipios menos diferenciados. Es común que este porcentaje aumente a medida que algunas suplentes asumen la titularidad, pero muy pocas veces llegan a cubrir el 30% de concejalas en ejercicio. Volviendo a la gestión anterior (1999-2004), de las entrevistas con las dos concejalas de Sopachuy se desprende que ambas fueron promovidas como candidatas por los líderes y simpatizantes políticos interesados en cumplir con la ley de partidos (postular a 30% de candidatas

mujeres). Ambas habían demostrado fuerza y liderazgo en su trabajo comunal y barrial sin embargo no tenían interés en ingresar a la vida política. Las dos concejales, una de origen urbano y la otra campesina quechua, reconocen el largo camino que queda por recorrer en la participación igualitaria de hombres y mujeres, incluso para ellas en su posición de representantes. Ellas decían: *“Hemos encontrado mucha resistencia (para organizar a las mujeres), especialmente de los maridos, no de los líderes. Es un área muy machista. Los maridos se resisten incluso a que las mujeres vayan a los centros de salud”*⁴⁰ y *“Todavía tenemos bastante que pelear con las mujeres. Hay mucho machismo de parte de los hombres, aunque los concejales digan que las mujeres deben participar. La semana pasada en una reunión... yo he preguntado porqué la participación de las mujeres en las directivas comunales está desapareciendo y ellos me dijeron que hay muchas fallas de las mujeres. Sus maridos son celosos y hay peleas que nadie les ayuda a resolver. Entonces yo he dicho que ellos no pueden informar de esa manera en las reuniones, porque las mujeres ya no van a querer participar”*⁴¹. En los cuatro municipios considerados, los líderes sindicales campesinos manifiestan su apoyo y convencimiento de la necesidad de apoyar al liderazgo femenino, en muchos casos como reflejo del trabajo de las ONG locales y proyectos de desarrollo. Sin embargo, la mayoría de las mujeres entrevistadas coadyuvaron lo dicho por las concejales: las limitaciones para su participación en proyectos sociales y políticos empieza en casa y frecuentemente el deseo de evitar las peleas resulta en la renuncia a sus aspiraciones.

5.4.2. El gobierno municipal y los partidos políticos

Como se mencionó anteriormente, la redistribución de facto de la tierra promovida por la Ley de Reforma Agraria en los valles

40 Entrevista con la concejala Maritza Rejas. Sopachuy, 16 de Noviembre de 2002.

41 Entrevista con la concejala Eulogia Galarza. Sopachuy, 16 de noviembre de 2002.

de Chuquisaca y la inclusión de los campesinos en la vida política formal del país a partir de la revolución de 1952 aseguró la lealtad de los campesinos indígenas al MNR por más de dos décadas. Durante los 1970s, la acción política y trabajo comprometido de algunas ONG ligadas al partido político MBL volcó la preferencia campesina hacia ese partido. El personal técnico de estas ONG trabajó conjuntamente con las organizaciones campesinas en la planificación de proyectos productivos y fortalecimiento de la organización campesina, una forma hasta entonces novedosa en las intervenciones del desarrollo. La aplicación de la LPP dio al MBL y sus militantes la oportunidad de tomar el GM y no constituye una sorpresa que todos los alcaldes en Sopachuy después de la promulgación de la LPP representaran a este partido. Entre los otros tres municipios de baja diferenciación, Tomina y Alcalá son también base de un fuerte MBL mientras que en Padilla ocupó siempre segundos y terceros lugares. En Sopachuy, Tomina y Alcalá, los votos del MIR y ADN responden a la preferencia de los centros urbanos. Por ejemplo, un alto dirigente del MIR originario de Sopachuy atrajo votos del pueblo pese a repetidas acusaciones de corrupción a cambio de promesas de mejorar los servicios urbanos. Estas promesas se redujeron a favores personales y fueron efectivas sólo hasta que el mencionado dirigente cambió su afiliación y su preeminencia en la arena política nacional declinó.

Cuadro 5.3
Partidos políticos representados en los gobiernos municipales
de los municipios de baja diferenciación, elecciones 1999

Municipio	Partido político del Alcalde	Número de concejales por partido político				
		MBL	MIR	ADN	MNR	Otros
Sopachuy	MBL	3	1	1	–	–
Padilla	MIR	–	2	1	2	–
Tomina	ADN	2	1	1	1	–
Alcalá	MBL	3	2	–	–	–

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Las últimas elecciones municipales de diciembre de 2004 implicaron un cambio profundo en la constelación política de muchos municipios del país. Como en la mayoría de ellos, las elecciones en los cuatro municipios de baja diferenciación significaron el desplazamiento de partidos tradicionales. El MNR y la ADN prácticamente desaparecieron del escenario político mientras que el MAS ganó concejales en los cuatro municipios. El descrédito de los partidos políticos tradicionalmente en el poder y la fuerza del discurso con rasgos de reivindicación étnica y de clase del MAS motivaron el giro del electorado local. En Alcalá, la agrupación ciudadana “Movimiento Multicultural Productivo” (MMP), con su propuesta independiente y centrada en la problemática local y la apatía de los ex-concejales del MBL, tornaron drásticamente la composición del concejo, con tres representantes del MMP, uno del MAS y uno del MIR.

Varias entrevistas resaltaron el descontento de los pobladores locales con los partidos políticos. Por ejemplo, en Sopachuy, el GM (periodo 1999-2004) denunció formalmente ante las autoridades judiciales al concejal de la ADN electo para completar el periodo inconcluso por Alejandro Jiménez. El ex-concejal por el MBL y alcalde por la ADN fue acusado de eliminar documentación antes de dejar la alcaldía y de una serie de irregularidades hasta el punto que, en 1998, el 57% de los gastos municipales estaban calificados como “no especificados”⁴². En 1999, el nuevo GM asumió una deuda municipal de casi 50% de los recursos de co-participación correspondientes al periodo 2000, consecuentemente muy pocas obras se realizaron ese año. De las acciones legales seguidas, sólo una siguió curso legal, pues la primera sufrió una sospechosa y excesiva demora en la contraloría y, contradictoriamente, son los concejales que iniciaron el juicio quienes pagaron los costos económicos del fallido proceso.

Como en el caso de los municipios altamente diferenciados, influencias políticas afectan la relación entre la prefectura y los

42 Dato extractado del libro de Nijenhuis (2002: 8).

municipios de menos diferenciación. “*Nosotros encontramos problemas con la prefectura porque el GM no es de la ADN y entonces no nos apoyaron...Ahora con el cambio de gobierno y el MNR en el poder, el prefecto ha comprometido su ayuda*”⁴³. Las prefecturas ejercen favoritismo hacia algunos municipios al, por ejemplo, “prestar” maquinaria pesada o enviar temporalmente personal técnico de apoyo. Algunos proyectos prefecturales cuentan con respaldo institucional y profesional y se aplican con mayor equidad en todos los municipios, sin embargo incluso en estos proyectos varios entrevistados/as reportaron retrasos explicados por favoritismo político. En Padilla y Tomina se dieron casos en los que la afiliación del prefecto fue determinante para la elección del alcalde e incluso concejeros provinciales, pues los concejos municipales buscan la afinidad política para facilitar el flujo de recursos. Pese a los acuerdos, los mismos concejales resienten la influencia regional y nacional sobre el control de decisiones locales. Por ello, una vez establecida la nominación del alcalde y funciones de los concejales, suelen resistir la centralización política de las decisiones a través de acuerdos locales en la toma de decisiones.

En Sopachuy, y en menor medida en Tomina y Alcalá, los pobladores rurales mantienen un discurso en defensa de su identidad y derechos como campesinos y no de adherencia a un partido político. El MAS logró amplia aceptación porque supo apuntar hacia los problemas de exclusión social articulada sobre la condición étnica y de pobreza de muchos campesinos. La directa y radical crítica del MAS hacia el sistema político dividió la preferencia campesina de la que el MBL gozó por muchos años. A esto se sumó la corta y nada exitosa afiliación de este último partido con el MNR en el año 2001 y la clara aversión de los partidos tradicionales e incluso de los EE.UU. hacia el MAS. Como señaló

43 Entrevista con la Presidente del Concejo Municipal de Sopachuy (Sopachuy, 16 de noviembre, 2002). El prefecto de entonces (MNR) nació en Padilla y comprometió su ayuda a todos los municipios rurales, sin embargo se mantuvo en su puesto por menos de un año.

una mujer campesina en Sopachuy: *“El MAS no hizo ninguna propaganda...Ellos sólo nos dieron algunas bolsitas con unas tiritas con letras para guardar coca pero no la coca. Creo que la gente votó por el MAS porque Estados Unidos (su embajador en Bolivia) dijo que nosotros no debíamos votar por Evo Morales. Entonces la gente del campo se pusieron caprichosos para hacer ganar al MAS. Ellos votaron por el MAS como venganza contra los gringos”*⁴⁴. El Alcalde, concejales y ONG en Sopachuy reconocen la fuerza de los sindicatos campesinos y al mismo tiempo la alimentan. El alcalde de Sopachuy decía: *“Yo pienso que al final es lo mismo (MAS y MBL) y eso es el sindicato campesino. Pienso que estamos lejos de los centros urbanos y ellos (los campesinos) mantienen una sola línea...el MNR y el MIR son fuertes solo en el pueblo”*. La concejala campesina por el MBL decía: *“nosotros hemos mantenido conversaciones con la gente del MAS en algunas reuniones, pero por sobre todo todos vamos por la organización sindical”*. Un miembro de una fuerte ONG local confirmaba lo dicho por los campesinos: *“Nuestra opción ha sido siempre ‘Campesinos al Poder’ y siempre será así. Si el MBL apoyaba a un campesino que quería ser alcalde nosotros lo apoyamos. Ahora probablemente será el MAS porque el MBL ha perdido espacio y representatividad...nosotros queremos a los campesinos en el poder”*. Estas últimas palabras anunciaban el resultado de las elecciones de 2004 en las que el MAS obtuvo el primer lugar en Tomina y el segundo en Sopachuy, Alcalá y Padilla.

5.5. La Ley de Participación Popular y los campesinos quechua

Aproximadamente 90% de las OTB en los municipios de baja diferenciación corresponden a comunidades rurales. La población quechua comprende más del 65% de ellas y una población mixta quechua y blanco-mestizo un 27%⁴⁵. Alcalá es el único municipio

44 Entrevista con Edonia Cáceres de la comunidad San Juan de Horcas. Sopachuy, 15 de noviembre, 2002.

45 Datos estimados con base a los PDMs.

cuya población es mayoritariamente blanca. Inmersa por siglos en la cultura local quechua, su población habla en su mayoría el idioma nativo como segunda lengua y participa en las mismas actividades económicas (agricultura) y sociales (festividades).

Los quechua todavía mantienen algunas formas de organización pre-hispánica tales como el *ayni* y la *mink'a*. Estos sistemas de apoyo recíproco en el trabajo de siembra y cosecha entre los miembros de la comunidad se extienden en la organización social a través de las responsabilidades y los derechos de cada miembro. Un miembro reconocido de la comunidad, el *runa* u hombre que posee un pedazo de tierra en los límites de la comunidad y está casado, disfruta de los derechos de usufructo sobre la tierra comunal y otros bienes comunes, participa en las decisiones comunales, puede presentar demandas a las autoridades y también ejercer como una de ellas. Sus obligaciones son las de atender las asambleas comunales, asumir responsabilidades comunales (por turno) y contribuir al funcionamiento de la comunidad y el bien público con mano de obra y recursos económicos.

Entre 1953 y 1960, todas las comunidades campesinas se establecieron como sindicatos o eslabones políticos de una organización fuerte por ser la única representante de los campesinos y respaldada a nivel nacional: la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Al interior de la comunidad, la dirigencia del sindicato es la máxima autoridad responsable de la toma de decisiones y de la solución de conflictos relacionados al uso y tenencia de la tierra, salud, educación y deporte e incluso problemas familiares. A la cabeza de la directiva está el Secretario General, seguido por los secretarios/as a cargo de temas específicos (educación, agricultura, etc.). Las mujeres comúnmente son elegidas como secretarías de “vinculación femenina” y con creciente frecuencia como secretarías de educación y secretarías de actas.

Con la aplicación de la LPP, las comunidades indígenas fueron reconocidas como OTB sin afectar su organización y nominación como sindicatos campesinos. Aún más, la misma directiva

sindical se mantiene como directiva de la OTB, con muy raras excepciones. En los municipios considerados, los GM llaman a tres reuniones anuales generales donde asisten comúnmente dos representantes por OTB. En Sopachuy, las comunidades elevan dos demandas para su introducción al POA. Con estas demandas, el alcalde (los oficiales y técnicos) preparan una propuesta y la presentan a los representantes de OTB en una reunión masiva. Al contrario de lo observado en reuniones similares en Montegudo, en Sopachuy los líderes de OTB participan activamente con su opinión y propuestas no sólo sobre el contenido del POA, sino sobre asuntos de salud, educación y otros. No es raro ver en estos eventos, así como en las masivas reuniones sindicales, a autoridades de salud y educación ofreciendo explicaciones detalladas para satisfacer a la asamblea o comprometiéndose a dar solución a las quejas presentadas (por ejemplo, las sanciones para los profesores que incurrir en irregularidades). Sobresaliente en estas reuniones, es el esfuerzo del alcalde, concejales y técnicos por explicar el contenido de proyectos técnicos en quechua, no menos porque los mismos campesinos valoran y respetan a las autoridades más accesibles y que se comunican en quechua.

Los conflictos en estas reuniones no están ausentes. Curiosamente, estos ocurren con mayor frecuencia entre los líderes de OTB y los técnicos municipales y menos entre los líderes y las autoridades municipales (alcalde y concejales). Los técnicos resienten el frecuente cambio de líderes de OTB y la actitud “vertical” de algunos de ellos pues cada cambio de líder implica un cambio en la demanda comunal en función a la preferencia del nuevo líder. Esto se explica en gran manera por la actitud disciplinada de las comunidades hacia sus autoridades comunales, frecuentemente reflejada en la aceptación de las sugerencias del nuevo líder. Los técnicos también enfrentan conflictos entre sus esfuerzos por una planificación eficiente y la falta de una visión estratégica municipal entre las comunidades al, por ejemplo, demandar pequeñas obras comunales más costosas que una obra de magnitud y mayor alcance. Adicionalmente, con frecuencia la

alianza entre OTB y autoridades municipales obligan a los técnicos a cambiar su planificación e introducir nuevas demandas, ya sean estas legítimas o caprichosas.

Además de contar con la disciplina de las comunidades a las que representan, varios líderes y dirigentes campesinos cuentan con las ventajas que les da el haber participado en actividades de información y capacitación dirigidos exclusivamente a líderes sindicales y de OTB organizados por el gobierno y ONG. Aunque este efecto alcanza a un número mayor de dirigentes en esta zona que en otros municipios del país gracias a la frecuente rotación de líderes, algunos dirigentes han sido introducidos en la lógica de la planificación municipal durante ya varios años. El hecho en sí mismo se muestra como un resultado positivo de grandes esfuerzos e inversiones. Sin embargo, la brecha entre los dirigentes y aquellos, y sobre todo aquellas, que no se benefician con actividades de capacitación e información es evidente. Dirigentes campesinos zonales resaltaban la “falta de entendimiento” de las bases sobre el proceso de elaboración y ejecución de proyectos al exigir respuestas concretas en plazos de inicio y conclusión de obras. Lejos de intentar explicarlos, algunos dirigentes conocedores de la complejidad burocrática y técnica de los proyectos, suelen adoptar una actitud de complicidad con el GM y distanciamiento con sus bases.

Todo esto sucede ante el creciente descontento de los habitantes del pueblo quienes muestran poco entusiasmo con los resultados de la LPP. Para ellos, los sucesivos GM han invertido mayores recursos y esfuerzos en las áreas rurales en desmedro de los intereses del pueblo. La fuerza concedida por la LPP a las comunidades rurales es expresada por el siguiente comentario de un residente del pueblo: *“Nosotros (en el pueblo) estamos en contra de la construcción de escuelas en las áreas rurales que cuestan de 20 a 30 mil dólares. Nosotros sabemos que es posible aprender de la misma manera en una escuela con asientos de barro o madera como en una escuela de piso cementado y paredes pintadas...Nosotros votamos contra estos proyectos (escuelas) pero éramos cinco barrios contra 23 comunidades”*.

Gran parte de los entrevistados y entrevistadas del pueblo resienten la presencia de campesinos en el GM, arguyendo la necesidad de profesionales en puestos públicos. Además, rechazan la presencia de partidos políticos pues, por un lado no se sienten representados por los partidos de afiliación campesina dominantes en la zona y por otro lado resienten los casos de corrupción: *“Se ha dicho que el anterior alcalde ha sido comprado y cambió su lealtad partidaria por mil dólares. Eso es suficiente en un lugar pequeño como este. En Padilla tal vez son tres mil dólares, en Sucre serán diez mil...por eso no queremos a los partidos políticos, queremos ser independientes”*.⁴⁶ Estas percepciones, sumada a su menor grado de organización y sentido comunitario en comparación con la de los habitantes rurales, explican la pobre iniciativa y participación mostrada por los pueblerinos en asuntos municipales una vez aplicada la LPP.

5.6. La reconfiguración del poder local

Previa a la aplicación de la LPP, un número reducido de pobladores blanco-mestizo y medianos propietarios constituían el grupo de poder social y político en el pueblo de Sopachuy. Aunque empobrecidos por los efectos de la reforma agraria, ellos mantuvieron el control sobre las actividades culturales, económicas y sociales en el pueblo, así como su estatus sobre la población indígena-quechua. El comité cívico local era el encargado de elevar una lista de tres candidatos a la alcaldía de Sucre, donde se confirmaba a uno de ellos como alcalde del pueblo. El alcalde y los miembros del comité cívico promovían obras pequeñas o medianas de construcción o apertura y mejora de calles. Frecuentemente el éxito de las gestiones edilicias dependían de la capacidad del alcalde para atraer el favor de las autoridades, y consecuentemente los recursos, desde Sucre.

46 Entrevista con el profesor Ives Encinas. Sopachuy, 19 de octubre de 2002.

Las inversiones en salud, educación y producción, como ya se mencionó, estaban a cargo de ONG o programas nacionales en manos de oficinas distritales de salud y educación. Estas oficinas, antes más que ahora, estaban en gran medida influenciadas políticamente por los partidos dominantes en la alcaldía y prefectura departamentales. Esto era evidente en la falta de continuidad de las autoridades y la semi-racionalidad con la que se manejaban la construcción y apertura de escuelas y postas sanitarias, la nominación de profesores y el seguimiento al cumplimiento del contenido y calendario escolar y a los programas de salud. Para las comunidades rurales, particularmente para las más alejadas, la presencia del Estado a través de servicios en salud y educación era prácticamente inexistente. No sorprende, entonces que los indígenas-quechua del municipio de Sopachuy comparen la LPP con la Ley de Reforma Agraria de 1953. Pese al desencanto por los efectos de la ley en su condición económica, los indígenas-quechua aprecian los beneficios en salud, educación y participación política vista a gran escala por primera vez en sus comunidades.

En Sopachuy y Tomina, los sindicatos campesinos ligados a partidos políticos profundizaron sus alianzas hacia la introducción de candidatos municipales. Los líderes campesinos ganaron peso en la toma de decisiones sobre las designaciones de candidatos y, más aun, sobre quién eventualmente ocuparía el puesto de alcalde. Algunos candidatos emergieron desde las propias comunidades, pues líderes en escalones superiores (uniones centrales y sub-centrales) consideraron estratégico el conservar sus posiciones como líderes regionales. De esta manera, el poder político de los sindicatos provinciales se fortaleció con la emergencia de concejales y alcaldes municipales de origen campesino. Como ejemplifica el siguiente testimonio, la acción política de los partidos, ONG y los sindicatos penetró en la percepción del hacer cotidiano municipal: *“Nosotros como sociedad civil tenemos el derecho de administrar, porque el alcalde y algunos de nuestros concejales son nuestros empleados. Nosotros somos del agro, pero el municipio*

*es nuestro...antes el poder estaba en el pueblo...Ahora nosotros tenemos líderes campesinos como concejales e incluso alcaldes...no queremos que nos humillen más, queremos concejales y alcaldes para administrar el GM como campesinos*⁴⁷.

El caso de Padilla es diferente, pues allí la fuerte presencia de sindicatos campesinos no se refleja en la presencia de concejales, y mucho menos en un alcalde, de origen campesino en el GM. Los blanco-mestizos del pueblo dominan las posiciones en el GM, respaldados por partidos políticos tradicionales. Tres razones principales explican este hecho: Primero, las ONG proveen un apoyo muy débil a los sindicatos campesinos, en comparación con el apoyo que dan a los otros municipios considerados; segundo, la posición central de Padilla en las rutas que llevan a Sucre, Santa Cruz y Monteagudo permiten mayor influencia desde las grandes ciudades y; tercero, históricamente la ciudad de Padilla ha contado con servicios de salud y educación más sofisticados que en el resto del área, por lo que muchos blanco-mestizos permanecieron en el área.

Alcalá se caracteriza porque la mayoría de su población es de origen español y está dedicada a la agricultura: incluso el 12% de habitantes urbanos tiene ocupaciones tanto en el pueblo como en el área rural. Esto explica la ausencia de animosidad por pertenencia étnica o incluso rural-urbana en este municipio. Los pocos recursos económicos a los que el GM puede acceder de los fondos de co-participación y su baja capacidad para recolectar impuestos, también influyen en la casi inexistente rivalidad entre distintos grupos políticos o sociales por acceder al poder local. Por ejemplo, por mucho tiempo Alcalá contó con sólo tres de los cinco concejales elegidos, pues dos de ellos no presentaron sus tarjetas de servicio militar y no hicieron intentos por habilitarse, como tampoco lo hicieron sus suplentes⁴⁸.

47 Entrevista a líder campesino. Sopachuy.

48 Entrevista con el Administrador del GM de Alcalá, 14 de noviembre del 2002.

Como en el caso de los municipios altamente diferenciados (Capítulo 4) la aplicación de la LPP en los municipios de Sopachuy, Tomina, Alcalá y Padilla incrementó la presencia e importancia del grupo social compuesto por profesionales. Previamente, los profesionales representaban una parte del personal de salud, educación y de las ONG ubicados temporalmente. Ahora, economistas, arquitectos, contadores y otros residen permanentemente en las zonas urbanas de estos pequeños municipios. La presencia e influencia de los planificadores municipales es de particular relevancia. Como en el caso de Monteagudo, el planificador de Sopachuy fue ratificado en varios periodos municipales y su capacidad técnica le dio la oportunidad de influir en decisiones políticas. Ubicados como “visagras” entre los objetivos políticos de los alcaldes y concejales y las demandas de las OTB y, al mismo tiempo, entre las frecuentemente contradictorias demandas técnicas y burocráticas los planificadores frecuentemente se encuentran en posiciones conflictivas, pero también de oportunidades.

Los planificadores municipales y los líderes sindicales comparten así lo que Bierschenk (*et al*, 2002) describe como la forma típica de vida de los intermediarios locales (*brokers*). Esto es, una constante negociación entre grupos de diferentes bagajes sociales a fin de lograr la realización de proyectos y actividades que requieren acuerdos comunes. En esta forma de vida, los intermediarios gozan de ventajas derivadas del reconocimiento de su papel como conocedores de ambos mundos. De estas ventajas podemos reconocer la información y capacitación privilegiada a la que planificadores y líderes tienen acceso, ventajas que al mismo tiempo refuerzan su papel. Los líderes campesinos se integran mejor que sus seguidores en el universo burocrático de reglas establecidas en el proceso de descentralización. Los planificadores municipales intermedian entre las demandas políticas y de desarrollo planteadas por los miembros del GM, ONG, la cooperación internacional y aquellas surgidas de las OTB. Los espacios y capacidad de maniobra, sin embargo, son diferentes para ambos grupos. Los líderes campesinos gozan del apoyo de

sus seguidores e influyen fácilmente en sus decisiones, pero sus alianzas con el GM y particularmente con partidos políticos son vistas con mucho recelo. Los líderes locales de mayor éxito han mantenido su posición gracias a su discurso reivindicativo de los derechos campesinos y a sus lazos cercanos con algunas ONG. El acercamiento a un partido político pone en peligro su legitimidad como intermediarios frente al grupo que representan. Los planificadores municipales, por su parte, muchas veces no buscan ejercer el papel de intermediarios sino que se ven “atrapados” en él, pues en pequeños GM la implementación de proyectos es obviamente política y, por tanto, requiere de negociaciones. Frecuentemente los planificadores ejercen su poder como intermediarios e intencionalmente justifican la ejecución de proyectos de su preferencia o eliminan otros de acuerdo a su propio criterio. Así como la legitimidad de los líderes campesinos como intermediarios proviene de su capacidad de negociación entre dos mundos asimétricos socialmente, la legitimidad de los planificadores como intermediarios proviene de la aceptación del valor de su “conocimiento” desde ambos mundos.

Para resumir el caso de Sopachuy sobre el impacto de la LPP en la reconfiguración del poder local, es necesario notar dos fenómenos. El primero, es la absoluta superioridad de los campesinos quechua en la arena política como resultado de una conciencia de clase construida históricamente y capitalizada en la aplicación de la LPP a través de la introducción de autoridades políticas campesinas. El trabajo de las ONG ha sido decisivo en “empoderar a las comunidades indígenas para que sean participantes activos en la sociedad” como lo señaló un miembro de la institución ACLO⁴⁹. A través de programas de radio, periódicos y talleres de capacitación algunas ONG locales complementan su trabajo en desarrollo rural con proyectos de riego, producción de mercado y otros, proveyendo información sobre leyes y derechos humanos. Como

49 ACLO (Acción Cultural Loyola) es una ONG afiliada a la iglesia católica y ha estado presente en Sopachuy por más de una década.

muestra el siguiente cuadro, la mayoría de las ONG apoyan directamente a las comunidades en actividades relacionadas a la producción agrícola, pero también en la organización y la alfabetización. El compromiso de los miembros de varias ONG y su alianza con los campesinos durante más de una década en la zona ha sido, entonces, un factor catalizador en el fortalecimiento de las comunidades y la toma de poder del GM.

Sin embargo, no todas las instituciones de desarrollo apuntan al mismo objetivo y algunas suelen ignorar el impacto de sus acciones en las relaciones de poder local, por ejemplo en la oferta de capacitación y en la oferta de proyectos. La oferta de capacitación suele privilegiar a campesinos líderes, autoridades y empleados municipales, desestimando oportunidades de amplia información y capacidad de organización comunal. El esfuerzo de algunas ONG por alcanzar a la población rural en su conjunto a través de reuniones masivas suele ser criticada por los pobladores urbanos, pero también por algunos miembros de la cooperación como acciones con “carga ideológica”. Las relaciones paternas de los blanco-mestizos con los quechua se reproducen también en las acciones de desarrollo, bordeando incluso relaciones patrón-clientelares. Muchos de los proyectos, elaborados de antemano en las poblaciones concentradas del municipio, son promovidos por empleados de instituciones locales como oportunidades para las comunidades y éstas, a su vez asumen posiciones subordinadas para atraer los proyectos ofrecidos.

El segundo fenómeno en la re-configuración del poder local después de la LPP es la persistente subordinación de los quechua y el goce de privilegios sociales de los blanco-mestizos, pese a su desplazamiento de las posiciones dominantes en asuntos públicos locales. Estos últimos frecuentemente toman niños quechua bajo su tutelaje, e incluso personas adultas en relaciones de compadrazgo bajo las cuales los indígenas desempeñan labores menores para los compadres. Los blanco-mestizos se refieren a los quechua como “hijo” o “hija” en la confianza del “vos”, mientras que los segundos se refieren a los primeros como “Don” con el

respetuoso “usted”. Es notable, sin embargo, que los quechua que han logrado acceder a algún puesto de poder local, tales como los miembros del GM o de sindicatos campesinos, mantienen relaciones de menor subordinación social con los blanco-mestizos.

Cuadro 5.4
Organizaciones No Gubernamentales en los cuatro municipios de baja diferenciación

Nombre	Área de trabajo	Municipios
ACLO	Agricultura y educación, manejo municipal, organización	Sopachuy, Alcalá
ATAR	Género, producción agrícola y mercados, recursos naturales	Padilla
ATICA	Agricultura, comercialización y recursos naturales	Sopachuy, Alcalá
PLAFOR	Reforestación y capacitación	Sopachuy
COSV	Fortalecimiento institucional, capacitación, huertos y organización	Sopachuy, Alcalá, Tomina
CARITAS	Industrialización de trigo, saneamiento básico	Sopachuy, Alcalá, Padilla
PROAGRO	Electricidad rural y agricultura	Sopachuy, Tomina
UNICEF	Salud y educación	Sopachuy
PRODECO	Salud y organización	Alcalá
CARE	Seguridad alimentaria, capacitación productiva a mejora de viviendas	Alcalá, Padilla
SNV	Mejora de semillas de frijol	Alcalá
CEDEC	Alfabetización y producción de semillas	Tomina, Padilla
Plan Internacional	Infraestructura	Tomina
OCASI	———	Tomina
CICDA	Agricultura	Tomina
CIES	Salud sexual y reproductiva	Padilla
Pastoral de la Tierra	Supervisión legal en tenencia de la tierra	Sopachuy, Padilla, Alcalá, Tomina
Fundación TIERRA	Tenencia de la tierra, organización local	Sopachuy
FADES	Crédito	Sopachuy
PROINPA	Agricultura	Sopachuy
Fundación Treveris	Alfabetización de la mujer	Sopachuy; Padilla, Alcalá, Tomina

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

La perpetuación de relaciones paternales y de patronaje se basa en la prevalencia del inequitativo status social. A través de la historia de Bolivia y más allá, el status social de los indígenas contribuyó a la sobrevivencia de formas ilegales, sino legales, de formas de explotación y opresión. La adaptación del proceso de descentralización en Sopachuy muestra que las ganancias políticas no resultan automáticamente en relaciones sociales más igualitarias. En este contexto, los logros políticos no serían irreversibles, más aún cuando de manera creciente se tiende a valorar conocimientos técnicos y capacidades de manejo burocrático. La discrepancia entre el poder de los indígenas y las demandas por mayores niveles de educación crea un dilema que supera los límites del proceso de descentralización y, más bien, es atribuible a razones históricas de discriminación consistente en el sistema de educación. Más allá, se origina en la desestimación y rechazo de la presencia de lo indígena en el sistema de educación y en la pobre integración de la población rural en la educación formal.

5.7. Resumen del capítulo

Este capítulo describe las características de cuatro municipios de baja diferenciación social en Chuquisaca centro, luego de la aplicación de la LPP. A modo de resumen, se resaltan cinco aspectos. Primero, la Revolución Nacional de 1952 y la subsecuente promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1953 cambiaron drásticamente la estructura socio-económica en el área al desmantelar el sistema de haciendas bajo dominio de los blanco-mestizos, a través de la distribución de tierras entre los campesinos y la formación de fuertes sindicatos campesinos. La población urbana y los grandes propietarios afectados retuvieron gran parte de sus privilegios sociales así como la representación política de los pueblos principales, sin embargo, las bases para una fuerte organización campesina basada en la identificación de clase y de grupo étnico habían sido consolidadas.

Segundo, después de la promulgación de la LPP, la alianza entre sindicatos campesinos, ONG y partidos políticos permitieron la expansión de la representación y poder político desde las áreas rurales hacia el municipio en su totalidad. Como resultado, esta alianza hizo posible la introducción de un alcalde y varios concejales municipales campesinos y campesinas en Sopachuy. En Tomina y Padilla, algunos representantes quechua también accedieron a posiciones en el Concejo, en espacios políticos compartidos con algunos blanco-mestizos y aymaras. En Alcalá, los campesinos, cuyo origen mayoritario es blanco-mestizo, se vieron favorecidos en términos de acceso a espacios de poder tanto como los campesinos quechua de otros municipios.

Tercero, Sopachuy y Tomina, municipios con presencia quechua superior al 84%, muestran la emergencia de líderes comunales favorecidos por la capacitación e información provistas por agencias gubernamentales y no gubernamentales. Debido a su posición entre dos diferentes bagajes culturales, los líderes campesinos y los empleados municipales frecuentemente actúan como activos mediadores del desarrollo (*brokers*) con poder para influenciar los resultados, mientras que en otras ocasiones desempeñan una posición pasiva o se ven “atrapados” entre dos grupos de intereses y visiones del mundo.

Cuarto, el GM de Padilla está compuesto en su mayoría por miembros de la población blanco-mestiza urbana, pese a la gran proporción quechua de la población (55%). Esto puede atribuirse a la ausencia de ONG locales con tradición de trabajo en organización local; a la ubicación central de Padilla en la conexión principal entre Sucre y Monteagudo y por tanto la influencia de varios partidos políticos y comerciantes de otras regiones; y a la importancia histórica del pueblo en la provisión de servicios de salud, servicios básicos y educación que evitó la migración de un grupo privilegiado de pobladores urbanos.

Quinto, los avances en representación política alcanzada por los indígenas campesinos son amenazados por dos factores principales. El primero es la prevalencia del bajo estatus social de los

campesinos debido principalmente a sus bajo niveles de educación, bajo acceso a servicios básicos y de salud y prevalente visión como inferior socialmente de parte de la población blanco-mestiza y de sí mismos. La valoración de lo técnico-profesional sobre la representación política constituye el segundo factor de riesgo, pues implica la necesidad de la contratación de técnicos de orientación urbana los cuales compartirían o no los mismos compromisos políticos hacia la población indígena local, la misma que aparece como determinantes para el desempeño de las autoridades municipales indígenas.

CAPÍTULO 6

La transformación de las relaciones de poder local desde un análisis comparativo

Los capítulos 4 y 5 apuntaron a describir el marco histórico y características de los municipios de estudio así como a explicar cómo los actores locales recrean las dinámicas de poder en el marco de la aplicación de las leyes de Participación Popular y Descentralización. Este capítulo apunta a realizar un análisis comparativo de las transformaciones en las relaciones de poder en los dos casos de estudio a profundidad y discutirlos a la luz de los resultados de los otros seis municipios de estudio. La comparación de relaciones de poder es discutida en términos de representación política, influencia sobre decisiones que afectan a la población municipal y capacidad de control sobre las autoridades según planteado en la sección 1.2. La última sección del capítulo responde a la cuarta y última pregunta del estudio al identificar algunas de las mayores amenazas a los objetivos democráticos del proceso descentralizador.

6.1. Estructuras de poder local

Como se anotó en el capítulo 1, la estratificación de una sociedad puede ser definida en términos simples como su división interna en jerarquías de distintos grupos sociales, teniendo cada uno de estos grupos diferentes posibilidades y estilos de vida distintos

(Scott, 1996:1). Miembros del mismo grupo social, entonces, muestran capacidades similares de ejercer poder e influenciar sobre sus propias vidas y la de los demás. A través de este estudio, he argumentado que las estructuras de poder determinan en gran medida el impacto de las intervenciones y políticas del desarrollo. Intervenciones tales como medidas de descentralización toman lugar en formaciones sociales continuas y pre-existentes y los actores sociales toman de ellas oportunidades y enfrentan limitaciones de acuerdo con su posición en la jerarquía social.

Antes de pasar al análisis comparativo sobre la reconfiguración de poder después de la LPP en Monteagudo y Sopachuy, recordemos que ambos municipios responden a diferentes estructuras sociales como resultado de diferentes procesos históricos. En Monteagudo, durante el periodo colonial los descendientes españoles ingresaron a la región a través de intervenciones militares, colonización agrícola y cristianización por la Iglesia. Desde entonces, la población nativa dispersa (los indígenas guaraní) fueron confinados a los estratos sociales, económicos y políticos más bajos. Los collas, que vinieron principalmente en dos diferentes flujos migratorios en los 1950s y 1970s, ocupan el estrato social medio, aunque algunos gozan de alto estatus económico. En Monteagudo, la población blanco-mestiza domina los espacios de poder políticos y sociales. Algunos miembros de este grupo y los inmigrantes collas, sin embargo, comparten el poder económico, mientras que gran parte de la población de origen indígena inmigrante y originaria está al margen de estos espacios. Como resultado, la población blanco-mestiza mantuvo hasta hace poco una supremacía clara y sin oposición sobre la población colla y guaraní. Esta situación ha cambiado rápidamente durante los últimos años, en parte debido a los espacios abiertos por la LPP y LDA y, en gran parte, gracias a la próspera actividad económica de comerciantes y transportistas, crecientemente organizados alrededor del MAS.

En Sopachuy, por otro lado, la población nativa desafió exitosamente el poder económico y político de los blanco-mestizos durante los levantamientos previos a la revolución de 1952

y toma de tierras posteriores. Desde entonces, los campesinos indígenas reproducen la fuerte cohesión de su estructura socio-cultural al interior de sus sindicatos y organizaciones políticas. Sin embargo, y pese a la revolución del 52, los blanco-mestizos eran reconocidos como el grupo social dominante, los líderes quechua dominaban la arena política y algunas pocas familias blanco-mestizas e inmigrantes colla conformaban el grupo de poder económico.

Con base en esta breve descripción (extensa en los capítulos anteriores) se puede concluir que, como resultado de la aplicación de la LPP y LDA, las estructuras de poder fueron modificadas en Sopachuy, pero no así en Monteagudo. Los indígenas quechua en Sopachuy tomaron el poder político en la totalidad del municipio urbano-rural. Como muestra la siguiente sección, esto no sólo se refleja en la presencia de los concejales indígenas, sino en la habilidad de los indígenas quechua para controlar e influir asuntos políticos y burocráticos. En Monteagudo, La competencia y desafíos políticos surgidos desde grupos de profesionales y mujeres al dominio tradicional de caciques locales amplió la base de participación, pero principalmente al interior del mismo grupo blanco-mestizo.

Estas diferencias resaltan la importancia de eventos históricos en la constelación y dinámicas de poder actuales. La colonización española en los valles de Chuquisaca tuvo lugar principalmente a través de las encomiendas y las acciones de la Iglesia. La población quechua concentrada en el área, empleada como fuerza de trabajo en la extracción minera y en las haciendas sufrió la disrupción de su organización social y cultural, pero nunca su desaparición. Algunas de sus tradiciones, tales como la *mita* (trabajo por turno) fueron instrumentalizadas por los colonizadores para sus propios intereses. Al contrario, la población guaraní fue ya sea absorbida por las haciendas o empujada hacia tierras marginales. Un importante número de guaraní fue eliminado o migró hacia otros países. Aunque la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935) impulsó el renacimiento de una

nueva conciencia social, sólo los levantamientos indígenas en el altiplano y los valles derivaron en una revolución nacional con potencial de cambiar la situación de opresión y despojo de los indígenas. Al tomar las haciendas y organizarse bajo sindicatos campesinos, la población quechua restó poder político a los blanco-mestizos, por lo menos en las zonas rurales. Mientras tanto, los blanco-mestizos en el Chaco supieron llevar adelante una exitosa contra-reforma a través del ejercicio de violencia política, clientelismo y cooptación de espacios de representación de base y gubernamentales (Healy, 1982). La dispersión de la población y la falta de organizaciones indígenas tanto de inmigrantes de las zonas altas como de los nativos guaraní favoreció la acción de estos hacendados.

La implementación de proyectos de desarrollo a través de corporaciones regionales y cooperativas durante los 1950s y 1960s también permitió a los blanco-mestizos la consolidación de su supremacía en el Chaco. Aunque crédito y nueva tecnología fueron introducidos universalmente para los productores locales, en realidad, el segmento mejor informado y con mejores conexiones sociales y políticas tomó la ventaja. Los proyectos de desarrollo fueron aplicados verticalmente y, por tanto, técnicos, burócratas y líderes de asociaciones productoras ganaron relevancia como agentes intermediarios del desarrollo. Los más ambiciosos y hábiles negociadores emergieron como caciques locales, formando parte de las mesas directivas en los proyectos, cooperativas y también en los comités cívicos. Las distancias sociales se hicieron más grandes entre el grupo constituido por los caciques y hacendados y la mayoría de la población. En Sopachuy, el impacto de las corporaciones fue pobre dada la poca importancia económica de la región. Sopachuy, tanto como otras zonas de Chuquisaca, se mantuvo en la periferia de los centros de poder y negociación de Sucre y Monteagudo.

Monteagudo estuvo caracterizado, incluso antes de la recuperación de procesos democráticos de representación partidaria en 1982, por la división de su población urbana y rural, en varias

facciones políticas. Incluso durante regímenes dictatoriales, el MNR, FSB y PC tuvieron simpatizantes y activistas en la zona y estuvieron insertados en redes clientelistas de estos partidos políticos y su influencia en proyectos gubernamentales, comités cívicos y sindicatos campesinos. Mientras tanto en los valles, y particularmente durante los 1980s, miembros de ONG trabajaron estrechamente con los campesinos indígenas tanto en proyectos de desarrollo como en el fortalecimiento de sus organizaciones, particularmente en la provincia Tomina.

Con la implementación de la LPP en 1994, los caciques locales de Monteagudo supieron tomar ventaja de sus redes sociales y políticas pre-existentes y tomaron posiciones en el concejo municipal y Comités de Vigilancia. Sin embargo, un nuevo grupo de profesionales, conocidos localmente como “la nueva generación”, emergió denunciando las prácticas corruptas de “la vieja generación” y abogando por políticas más transparentes y eficientes. Los enfrentamientos son comunes entre la “nueva” y la “vieja” generación de políticos y burócratas; sin embargo éstos nunca incluyen la discusión sobre la participación de collas y guaraní en los cuadros directivos o de representación. Las elecciones del año 2004 marcaron dos cambios a esta situación: Primero, permitieron la inclusión de una autoridad municipal de origen campesino-indígena y, segundo, dieron lugar al sorpresivo triunfo del MAS en el municipio, con cuatro de los siete concejales elegidos. Sin embargo, la gran mayoría de los concejales responden al mismo perfil usual: habitantes urbanos con buenas conexiones sociales y políticas.

En Sopachuy, las condiciones descritas líneas arriba favorecieron la introducción de candidatos campesino indígenas, apoyados por y apoyando principalmente al MBL. Estos llegaron a desplazar a los blanco-mestizos tradicionalmente a cargo del manejo de la Alcaldía del pueblo. Solamente durante las últimas elecciones municipales otro partido político, el MAS, desafió la hegemonía del MBL obteniendo 32,14% de los votos contra 32,84% del MBL. Considerando que los sindicatos campesinos y

miembros de ONG perciben a ambos –MBL y MAS– como alineados con los intereses campesino indígenas, la presencia de ambos partidos ha resultado en conversaciones y trabajo compartido. Adicionalmente, ha implicado la eliminación de la ADN, MNR, y el MIR del panorama político del municipio.

La próxima sección del capítulo, explora el cómo estas diferencias en la configuración de poder influencia los impactos de las políticas de descentralización en espacios de representación, planificación del desarrollo y control local.

6.2. Representación política

Como se mencionó anteriormente, antes de que la LPP tomara efecto, los comités cívicos eran los responsables de llamar a elecciones locales para la elaboración de ternas. Reuniones con este fin se llevaban adelante entre la población urbana sin representación rural importante (algunas veces, miembros de la federación campesina participaban). Tres candidatos eran seleccionados entre los más notables habitantes del pueblo y su nominación era enviada a una autoridad regional, comúnmente el alcalde de Sucre. Las autoridades regionales elegían al alcalde, usualmente ratificando la primera propuesta de candidatura en la lista. En Monteagudo, las listas estaban conformadas por los pobladores más pudientes relacionados con los movimientos cívicos regionales y asociados con partidos políticos tradicionales. Esto respondía no sólo al prestigio social de los candidatos, sino a la conveniencia que veía la población de contar con recursos adicionales aportados por los candidatos y su capacidad de atraer recursos desde la capital. En Sopachuy sucedía lo propio, sin embargo los acuerdos entre la población urbana y las autoridades regionales constituían sobre todo una formalidad y carecían de la relevancia política dada en Monteagudo.

El alcalde y sus allegados dedicaban gran parte de su tiempo a la búsqueda de fondos económicos que les permitieran

implementar algunos servicios básicos o trabajos menores de infraestructura. Los fondos eran limitados y las obras públicas eran priorizadas en las zonas centrales del área urbana. La Ley de Municipalidades de 1987 no especificaba los límites de las acciones de los GM, sin embargo tanto la población urbana como la rural daba por sentado que estas acciones debían estar confinadas al área urbana de la sección municipal, y actuaban en consecuencia. Los cambios ocurridos a partir de la aplicación de la LPP, descritos detalladamente en el capítulo 3, dieron legitimidad a los miembros del GM como representantes locales a través de su elección mediante el voto de habitantes rurales y urbanos y, por tanto, como autoridades con jurisprudencia en toda la extensión municipal.

6.2.1. Los nuevos representantes locales

El cambio más importante que puede ser atribuido a la LPP en la selección de representantes locales en Monteagudo es el interés de los partidos políticos por involucrar a profesionales, profesores y técnicos como parte de sus listas de candidatos. Como señalaron varios pobladores entrevistados: “Todos los partidos políticos quieren verse bien”, y los pobladores de Monteagudo tienen en gran estima a los profesionales dada su experiencia, todavía recordada con nostalgia, con la Corporación Regional de Chuquisaca y el origen blanco-mestizo de la mayoría de estos profesionales. La relación entre los partidos políticos y los nuevos candidatos, sin embargo, no está libre de conflicto. Los miembros antiguos cuentan con el poder y las conexiones políticas a nivel regional y nacional, así como la posibilidad de influir en las decisiones que definen la lista de candidatos locales y su evaluación vis-a-vis intereses partidarios. Por su parte, los nuevos candidatos, llamados ya sea como “invitados” o militantes, tienden a ser profesionales preocupados con la eficiencia y eficacia de proyectos de desarrollo y una nueva imagen política que los distancie de las viejas prácticas políticas.

Durante la gestión 2001-2004, el 75% de los concejales eran profesionales, un porcentaje poco común en municipalidades predominantemente rurales. Los líderes políticos regionales buscan capitalizar el estatus social de los profesionales considerados “respetables y de buena ascendencia” invitándolos como candidatos en sus listas.

Cuadro 6.1
Número de concejales de acuerdo al partido político
que representan, elecciones 1999 y 2004

Elecciones	1999					2004								
	MIR	ADN	MNR	MBL	UCS	MAS	MIR	MBL	MNR	ADN	MSM *	MMP *	FUN	
Monteagudo	2	2	2	-	1	1	1	-	1	1	2	-	1	
Muyupampa	2	1	2	-	-	1	1		1	-	2	-	-	
Huacareta	2	2	1	-	-	1	2	-	1	1	-	-	-	
Machareti	1	3	1	-	-	1	-	-	1	2	-	-	1	
Sopachuy	1	1	-	3	-	2	-	3	-	-	-	-	-	
Padilla	1	1	2	-	-	1	3	1	-	-	-	-	-	
Tomina	2	1	1	2	-	2	2	1	-	-	-	-	-	
Alcalá	2	-	-	3	-	1	1	-	-	-	-	3	-	
Total	12	11	9	8	1	10	10	5	4	4	4	3	2	

* Agrupación ciudadana.

Fuente: Corte Nacional Electoral (<http://www.cne.org.bo/sirenamun/wfrmmunicipal.aspx>), 2003 y 2007.

Los partidos de gobierno en 1995 y 1999, el MNR y la ADN respectivamente, ganaron las elecciones municipales en los municipios altamente diferenciados del Chaco, mientras que en los menos diferenciados del valle, el MBL y el MIR obtuvieron los primeros puestos (ver cuadro 1.6). El año 2004, bajo el gobierno independiente de Carlos Mesa Gisbert, los votos en los municipios del Chaco se dispersaron entre cuatro partidos políticos y dos agrupaciones ciudadanas. En los municipios del valle, el MAS ganó importantes espacios políticos en desmedro de partidos tradicionales, compartiendo preferencia con el MBL y el MIR. La mayor volatilidad del comportamiento electoral en los

municipios más diferenciados se explica en gran parte por dos motivos. Primero, como manifestaron varios entrevistados, la población calcula que el partido representado en el poder central beneficiará al municipio que responde a la misma línea política. Segundo, las campañas políticas de los partidos de gobierno son más efectivas porque se apoyan en gran parte en recursos gubernamentales (movilidades, materiales de oficina, recursos económicos) y alcanzan a las zonas más alejadas del municipio. Adicionalmente, como se mencionó previamente, los líderes locales del Chaco han estado tradicionalmente ligados a los partidos llamados tradicionales MNR y ADN y, pese a la pérdida de votantes a nivel nacional, su influencia todavía es evidente en algunos espacios locales.

En Sopachuy, la reivindicación del origen étnico y de clase de los campesinos, así como la afinidad con su búsqueda de espacios de representación, han hecho al MBL y, recientemente al MAS, los partidos de mayor aceptación en la provincia Tomina. En Sopachuy, los tres alcaldes elegidos desde la aplicación de la LPP representaron al MBL, uno de ellos de origen campesino. Pese a la mala experiencia con el alcalde campesino¹, la alianza entre los campesinos y el MBL continuó, pero hizo evidente la necesidad de acompañar a los candidatos campesinos, con asesoramiento y capacitación en asuntos burocráticos y administrativos. En las elecciones de 1999 y 2004, los alcaldes elegidos fueron un arquitecto y un joven dirigente campesino de experiencia y formación sindical, respectivamente. Los partidos pequeños en Sopachuy (ADN y MIR), por su parte, introdujeron como candidatos a habitantes urbanos con educación media.

1 Esta experiencia originó críticas al interior de los propios miembros del MBL y habitantes locales debido a la falta de preparación del alcalde campesino en procesos burocráticos y de planificación. La situación empeoró una vez que el MBL pidió al alcalde dejar el puesto en favor de otro candidato: el alcalde y un concejal del MBL tornaron su favor hacia la ADN. El nuevo alcalde de la ADN llevó adelante un periodo plagado de demandas sobre corrupción e irregularidades (ver capítulo 5).

No sólo la afiliación político-partidaria cuenta en la elección de candidatos en Sopachuy y Monteagudo. Los partidos y dirigentes regionales toman en cuenta también las características personales y las expectativas de los votantes. En Monteagudo, el cuestionario llenado por representantes de todas las OTB reveló la preferencia de los habitantes por candidatos honestos con buen carácter y originarios de la región. El profesionalismo también es una característica muy valorada, sobre todo por los habitantes urbanos. En Sopachuy, los representantes de las OTB manifestaron su preferencia por candidatos campesinos con experiencia como líderes sindicales. Además, mantener relaciones cercanas y horizontales con la población local es una característica apreciada tanto entre los presidentes de OTB como entre la población en general. Para los representantes de OTB rurales, cuando los líderes municipales “pierden la paciencia o se comportan como patrones”, ocasionan el alejamiento de la población. Las preferencias de la población, mostradas con mayor detalle en el cuadro 6.2, coinciden con las estrategias de las cúpulas políticas para la elección de candidatos locales.

Cuadro 6.2
Características apreciadas en candidatos por los representantes de OTB

Características	Monteagudo (%)	Sopachuy (%)
Honestidad	24,27	12,41
Originario de la región	18,51	10,34
Buen carácter	12,34	15,86
Conoce a la gente	9,87	19,32
Inteligente	8,23	13,79
Comprometido/a	6,58	11,03
Profesional	10,69	8,96
Afiliación partidaria	2,46	2,75
Otros	6,99	5,51

Fuente: Trabajo de campo, talleres de 10 y 13 de mayo de 2003.

En ambos municipios, los entrevistados expresaron considerar a la afiliación partidaria en el último lugar entre las características que los lleva a votar por uno u otro candidato/a. Según Kurian (1999: 4), la preferencia por características personales más que por la afiliación político partidaria “sugiere la existencia de partidos políticos con débiles ideologías y compromiso... un marco político o ideológico débil empuja a las personas a buscar candidatos con una conducta ética y comportamiento apropiados” (t.p.). El caso de Sopachuy, y sobre todo de Monteagudo, muestra que cuando la población no llega a conocer las características de los candidatos, los votantes terminan eligiendo con criterios de afiliación política pese a la debilidad ideológica de los partidos. En Monteagudo, la mayoría de la población desconoce a los candidatos y sus características personales y tiene pocas oportunidades de conversar con ellos personalmente; la propaganda de radio y televisión juegan un papel muy débil pues se concentra en el partido y no en el candidato. En Sopachuy, los y las candidatas son mejor conocidas, pero es principalmente su disciplina y subordinación a los sindicatos que los lleva a votar por determinado partido político. Lo dicho nos lleva a concluir que la afiliación política sigue siendo el factor determinante para el electorado local, pero las preferencias mostradas en el cuadro 6.2 juegan un papel importante en la elección del candidato al interior de los partidos.

6.2.2. Mujeres representantes

En los ocho municipios estudiados las mujeres representantes constituyen una minoría al interior de organizaciones tradicionales y gubernamentales, incluyendo gobiernos municipales, sindicatos campesinos, OTB, capitanías, Comités de Vigilancia, comités cívicos y asociaciones de productores. Varios factores explican la poca presencia de mujeres en espacios de representación: roles tradicionales de género, falta de incentivos, poca auto estima y menor preparación educativa. Mientras que la mayoría de los

representantes locales masculinos de los municipios estudiados, particularmente aquellos de mayor jerarquía, cuentan con experiencia en puestos públicos, las mujeres asumen sus puestos sin esta ventaja o capacitación suplementaria y, por tanto, enfrentan sus puestos con mayor inseguridad. Adicionalmente, las mujeres en los municipios estudiados no comparten los hábitos sociales de sus contrapartes masculinas, tales como discusiones políticas alrededor de reuniones nocturnas que suelen incluir bebidas y largas veladas.

Las dos mujeres concejales de Sopachuy en el periodo 1999–2004 fueron elegidas como candidatas en reuniones en las que no estuvieron presentes. Fueron sus esposos quienes aceptaron las candidaturas por ellas y, como ambas manifestaron, luego las animaron a aceptar la nominación. En Monteagudo, tres de las cuatro concejales fueron incluidas como suplentes en la lista de candidatos y durante las entrevistas manifestaron: “nunca pensamos que llegaríamos a ocupar los puestos”. Como en el caso de sus colegas varones, las concejales de Monteagudo eran en su mayor parte profesionales de origen urbano, mientras que en Sopachuy, una de las concejales era de origen campesino y la otra de origen rural.

Ninguna mujer en los ocho municipios considerados es o ha sido alcaldesa desde la aprobación de la LPP. En el periodo estudiado (1999–2004), las mujeres representaban el 40% de los concejales en los ocho municipios (ver cuadro 6.3) y solamente el 30% de ellas ocupaban listas como titulares. Varias de las historias de las concejales revelan que la mayoría enfrentó un triple desafío para mantener su posición en el consejo: en sus hogares, en las comunidades y en el consejo mismo. La mayoría manifestó haber encontrado obstáculos mayores en su ambiente familiar que en el político. A pesar del apoyo de sus esposos al tomar el puesto de concejales, la cantidad de trabajo requerida para cuidar la casa y los niños no disminuyó y les dificultó el ejercicio de sus responsabilidades. Esto trajo frecuentes discusiones en casa. Sin embargo, todas ellas priorizaron sus visitas al campo y el cumpli-

miento de sus funciones como concejales y llegaron a terminar sus periodos como concejales.

Cuadro 6.3
Número de mujeres en los gobiernos municipales (1999-2004)

Municipio	Alcaldesas	Concejales	
		Total	Mujeres
Monteagudo	0	7	4
Sopachuy	0	5	2
Huacareta	0	5	2
Villa Vaca Guzmán (Muyupampa)	0	5	1
Machareti	0	5	2
Padilla	0	5	2
Alcalá*	0	3	2
Tomina	0	5	2

*Sólo tres de cinco concejales estaban habilitados.
Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Los resultados de las elecciones municipales de 2004 en los municipios estudiados constituyeron un retroceso para la representación de las mujeres en los GM, pues ellas representan ahora sólo el 14,28% de los GM, una cifra mucho menor al 40,47% del periodo 1999-2004. En Monteagudo, ninguna mujer fue elegida como titular y en Sopachuy solamente una. Queda por ver si, tal como en periodos municipales anteriores, la relación cambia a medida que mujeres suplentes asumen posiciones ante la descalificación o abandono de sus homólogos titulares varones.

6.2.3. Resultados comparativos sobre la representación política

Lo analizado anteriormente lleva a reconocer dos diferencias en las formas de representación política emergentes desde la aplicación de la LPP entre Sopachuy y Monteagudo. La primera muestra que en Sopachuy la población indígena local ganó espacios

de poder en los que antes no tenía representación, vale decir, el GM. En Monteagudo, al contrario, el mismo grupo de blanco-mestizos, aunque desde una variedad de afiliaciones político – partidarias, amplió su espacio político de influencia a través del GM. Estas diferencias responden a factores tales como formas de colonización, composición étnica y geografía (ver capítulo 3). Sin embargo, los factores determinantes más recientes son las formas de organización socio-cultural y la influencia de instituciones de desarrollo. Como descrito en el capítulo 4, en Sopachuy la fuerte cohesión y disciplina de los sindicatos campesinos de gran homogeneidad étnica y la labor de apoyo a la organización social y productiva de las ONG resultó en una alianza política que hasta hoy promueve la representación campesina en los espacios políticos, particularmente en el GM. Al contrario, en Monteagudo, la falta de cohesión con base en una identificación étnica o de clase de sus habitantes, sumada a la influencia de diferentes partidos políticos alrededor de intereses concentrados en la Corporación de Desarrollo y cooperativas, resultó en la perpetuación del poder en manos del mismo grupo, generalmente con formación técnica o profesional y de residencia urbana. Como grupo favorecido por acceso a la información y educación y miembros de redes sociales y políticas regionales pre-establecidas, lograron cooptar el voto de la población colla migrante y originaria guaraní bajo diferentes adherencias político partidarias.

Aunque las comunidades collas y guaraní ganaron poder en términos de representación local y control, éste no se tradujo en espacios de representación política, como clase o grupo étnico. Como señala Kurer (1997), el patronaje político obstruye el desarrollo de la formación de clases entre sus clientes al socavar su conciencia como clase y su acción colectiva. Esto es evidente entre los inmigrantes collas y población guaraní, que ante las nuevas estructuras políticas actúan más como clientes que como grupos con intereses diferenciados. Al contrario, la discusión sobre la representación colla o guaraní se mantuvo ausente y en ningún caso se dio una alianza de clase o grupo étnico. En otras

palabras, las débiles identidades de clase en Monteagudo no corresponden a una específica preferencia político partidaria, facilitando al grupo tradicionalmente dominante su inclusión en el proceso político electoral y posterior ubicación en OTB y GM. La inclusión de concejales de partidos nuevos en la zona, uno del MAS, uno del UN y dos del MSM en las elecciones de 2004, marcaron un cambio en la carrera electoral en Monteagudo. Sin embargo, sólo uno de los siete nuevos concejales tienen origen colla, mientras que los demás son blanco-mestizos del pueblo y fueron ya parte del Comité Cívico o un partido político tradicional.

Una segunda diferencia en la representación política entre Monteagudo y Sopachuy la constituye las características de los candidatos y candidatas. Poco después de promulgada la LPP, el origen étnico tenía más importancia que el grado de educación alcanzado; sin embargo, esto fue cambiando con los años y el acceso tanto a educación como a información juega un importante papel para adquirir posiciones directivas entre las comunidades y municipios. Esto ampliaría lo apuntado por Ayo (1999: 2): “Mientras ascendemos del nivel municipal al nivel departamental, la composición sociológica particular de las élites institucionalizadas por la LPP muestra una lenta pero evidente dinámica de desindigenización y orientación masculina”, pues ahora no es sólo la diferencia entre el nivel municipal y departamental, sino el avance de los años y las demandas del manejo burocrático y de intervenciones del desarrollo que favorece la desindigenización y orientación masculina. La mayoría de la población, incluyendo a quienes tienen menor educación formal, encuentra a los profesionales como candidatos ideales, pues consideran a las posiciones directivas del municipio como complejas y burocráticas, particularmente en Monteagudo. La forma de implementación de proyectos de desarrollo suele reforzar esta dominación al canalizar actividades de capacitación e información a representantes políticos y oficiales técnicos de los GM exclusivamente, mientras la población en su mayoría desconoce la generalidad de

los procedimientos involucrados en el manejo de sus municipios. Así mismo, los partidos políticos tienden a seleccionar candidatos “elegibles” por su nivel educativo, más que promover líderes de base. El compromiso de ONG y partidos políticos juegan un papel importante en la diferencia de representación entre Monteagudo y Sopachuy. En el primer municipio, la falta de compromiso y la dominación blanco-mestiza refleja la descentralización como un proceso técnico (un medio para alcanzar un objetivo), mientras que en Sopachuy, la descentralización toma la forma de un objetivo político en sí mismo.

6.3. Participación e influencia en el proceso de planificación

Una de las promesas de la descentralización democrática es aumentar la influencia del pueblo sobre las decisiones relacionadas con sus propias posibilidades de desarrollo. Esta sección discute la tercera pregunta planteada al inicio del estudio comparativo: ¿En qué medida la población ejerce control local sobre los procesos establecidos por la LPP y LDA?

La Norma de Planificación Participativa constituye la guía más relevante para la participación ciudadana en temas municipales. La planificación participativa implica seis pasos principales: preparación y organización del proceso, elaboración del diagnóstico, formulación del plan quinquenal (PDM), programación de los planes anuales, ejecución y administración, y seguimiento y ajuste. La participación local durante el proceso se concentra en la elaboración del diagnóstico municipal, programación de planes anuales y seguimiento a la implementación de proyectos. La sección 6.4 trata de la participación ciudadana en el seguimiento y control a los proyectos planificados, mientras que esta sección trata extensivamente sobre la participación durante los procesos de diagnóstico y de planificación.

6.3.1. Participación en los diagnósticos municipales y formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

Las acciones destinadas al diagnóstico e identificación de demandas constituyen las primeras instancias participativas en la planificación local. Aunque todos los GM siguen procesos similares, la inclusión de la ciudadanía varía considerablemente de acuerdo a los criterios establecidos por los técnicos municipales, ONG o institución responsable de la elaboración del PDM. Es importante recordar que el término “participación” es utilizado por los GM, ONG y población en general para definir igualmente la simple asistencia a reuniones, el trabajo comunal y, en el mejor de los casos, la introducción efectiva de demandas y seguimiento a su implementación. La influencia del GM y las ONG al incluir indistintamente estos aspectos bajo el término de “participación” se evidencia en la retórica de la mayoría de los líderes locales, particularmente en Sopachuy.

Según lo declarado por autoridades y técnicos municipales de Monteagudo y Sopachuy, la aplicación de la Norma de Planificación Participativa Municipal se ha profundizado y es ahora más sólida y participativa que en un principio. Al finalizar la etapa de diagnóstico, sin embargo, la participación de la población disminuye notablemente. Por ejemplo, en ambos municipios, las OTB no cuentan con una copia del PDM y pocas cuentan con copias de los POAs. Esto influye en la capacidad de la población de hacer seguimiento a los proyectos planificados, sin mencionar la falta de información de la mayoría de la población sobre lo que se planifica para los cinco años de gestión. Pocos líderes locales exigen una copia de los planes, particularmente en Sopachuy donde la población está menos acostumbrada a acceder a documentos formales y donde la migración de sus líderes por largos periodos de tiempo es común.

De acuerdo a los técnicos municipales, la población de Sopachuy participó más activamente que la población

del Monteagudo en la elaboración de los PDM, tanto en el diagnóstico como en la identificación de demandas. Un funcionario del GM de Monteagudo expresó que el PDM no fue participativo debido al gran número de OTB, las largas distancias a ser cubiertas y la falta de organización comunal que resultó en la inclusión de sólo algunas comunidades por parte de los consultores encargados. En Sopachuy, la elaboración del PDM a cargo de una ONG establecida en la zona con anterioridad fue determinante en la amplia inclusión de la población, un diagnóstico más preciso e identificación de demandas estratégicas. Otra diferencia importante entre ambos municipios es la ejecución del PDM. En Monteagudo, éste se ejecuta de manera más estricta que en Sopachuy, pues los técnicos municipales dan prioridad a las demandas anuales insertadas en el PDM, mientras que en Sopachuy las decisiones tomadas en las reuniones anuales masivas frecuentemente cambian las prioridades establecidas en los POAs y PDM. Técnicos municipales de Sopachuy encuentran que los líderes influyen demasiado en el cambio de planificación y dificultan el trabajo del GM no sólo porque la rotación tradicional de líderes al interior de las comunidades ocurre frecuentemente sino también porque los líderes no priorizan las mismas obras.

Es evidente, entonces, que las formas de organización y la presencia de ONG en relación cercana con los sindicatos campesinos asegura una participación amplia en Sopachuy. También demostró ser relevante la línea ideológica de la ONG contratada para elaborar el PDM, pues en su discurso manifiesta su objetivo de elevar la posición y condición económica y política de los campesinos del lugar quienes, a su vez, facilitan el proceso de recolección de datos y demandas. En Monteagudo, se encargó la elaboración del PDM primero a una ONG y luego a una consultora con presencia parcial en la zona. Estas cubrieron solamente parte del municipio y, de acuerdo con lo expresado por el planificador municipal, llenaron los vacíos de información basados en datos secundarios y su propio criterio.

6.3.2. Participación en la formulación del Plan Operativo Anual (POA)

La elaboración de los planes anuales sigue los siguientes cinco pasos principales: la recolección de las demandas de las OTB a través de cuestionarios elaborados para este fin, la elaboración de un plan borrador elaborado por los técnicos municipales, una reunión general en la cual los representantes de OTB consideran el borrador, la realización de cambios sugeridos en la reunión general, y la elaboración de la versión final y aprobación por parte del CV y concejo municipal.

La participación de la población se concentra en las reuniones comunales y barriales de identificación de demandas. Las OTB en Monteagudo y Sopachuy dan prioridad a dos demandas de entre aquellas identificadas en el PDM. En Sopachuy el proceso fluye con relativa facilidad y el GM suele contar con formularios de demandas llenados alrededor del mes de noviembre, mientras que en Monteagudo son comunes los retrasos y un alto número de formularios no devueltos. La dispersión geográfica de las OTB en Monteagudo influye en la falta de coordinación con el gobierno local pero, además, la débil organización comunal y falta de cohesión comunal es motivo de falta de acuerdos sobre las demandas a ser elevadas. La falta de acuerdos también determina que algunas OTB presenten formularios con tres o más demandas, dejando a criterio del GM la elección de la obra a realizarse. Esta estrategia tiene pobres resultados pues constituye una barrera más que una posibilidad para los técnicos municipales, que tienen pocos elementos y ningún respaldo para elegir entre las demandas presentadas. Al contrario, muchas OTB en Sopachuy suelen presentar sólo una demanda y ejercer presión a fin de asegurar su inclusión (para el año 2003, por ejemplo, el promedio de demandas por OTB en Monteagudo era de 2.2 y en Sopachuy, de 1.4).

Los llamados del GM y CV para la presentación del borrador del POA cuentan con asistencia masiva de hombres y mujeres en

Sopachuy y su participación es mayor a través de consultas, propuestas y observaciones al equipo del GM. Aunque los líderes en Monteagudo participan activamente (por ejemplo, al presionar para la eliminación de demandas no emergentes de las OTB), las intervenciones durante las reuniones generales son dispersas y carecen de la autoridad y el apoyo masivo observable en las intervenciones de los representantes de Sopachuy.

En Monteagudo las reuniones anuales se realizan una vez al año, mientras que en Sopachuy, se realizan tres, dos de ellas corresponden a la Evaluación de Avance. Esto se explica en parte por las grandes distancias y costos de transporte en Monteagudo. A decir de los técnicos municipales, los líderes locales en Monteagudo no están dispuestos a pagar costos de transporte y alojamiento, como sucede en Sopachuy, y por tanto nadie ha intentado todavía organizar una reunión sin asegurar presupuesto para estos dos ítems.

La participación de las organizaciones barriales es más débil que la de las organizaciones rurales en ambos municipios tanto en asistencia a reuniones como en acciones de coordinación con el GM y ONG². Adicionalmente, varias entrevistas sugieren que la participación de los habitantes urbanos ha disminuido como consecuencia de la promulgación de la LPP, pues varios consideran que el GM cuenta ahora con los recursos aportados anteriormente por el trabajo voluntario de los vecinos. La disminución en el trabajo voluntario de las organizaciones barriales redundaría en la falta de atención de parte de los GM y esto, a su vez, refuerza la percepción negativa de los habitantes urbanos sobre la LPP y la disminución de su participación. Adicionalmente, entre las OTB urbanas se da la elección recurrente de los mismos representantes, quienes frecuentemente se ofrecen de manera voluntaria.

2 Nijenhuis (2002: 101) informa de resultados similares en su estudio y, además, confirma que en Sopachuy y Monteagudo, habitantes urbanos tienen reuniones esporádicas y de asistencia irregular, en contraste con las comunidades campesino-indígenas que llevan adelante frecuentes reuniones de asistencia masiva.

El mismo fenómeno se da en algunas OTB rurales débilmente organizadas de Monteagudo que no logran ponerse de acuerdo para la realización de obras comunales y atribuyen al GM la total responsabilidad en la ejecución de obras en sus zonas. Las OTB más organizadas reciben claramente mayores beneficios y atención de los GM pues ofrecen contrapartes, sino en materiales y dinero, entonces en trabajo comunal.

Las diferencias entre la participación de hombres y mujeres merece la atención en cuatro aspectos principales. Primero, la asistencia de las mujeres a reuniones comunales y generales es menor que la de los hombres en ambos municipios, particularmente en Monteagudo. Segundo, la mayor participación de las mujeres se da en reuniones comunales y barriales y es notoriamente inferior en las reuniones municipales. Tercero, la asistencia de las mujeres a reuniones municipales es considerablemente mayor en Sopachuy que en Monteagudo en proporciones que van del 35 al 45% en el primer municipio y de cinco a ocho% en el último (aproximaciones de los años 2002 y 2003). Las largas distancias explican en parte la baja participación femenina en Monteagudo, pero otro motivo descansa en la división sexual del trabajo en la zona del Chaco que confina a las mujeres de manera más estricta a la esfera privada que en los valles centrales (Avilés, 1997). Consultas con el Comité de Vigilancia de Monteagudo revelaron que durante los primeros años de la LPP el apoyo a la asistencia de las mujeres era evidente, pero dado que el GM y el CV distribuyen los gastos de organización, al momento de reducir costos se optó por cortar los gastos de asistencia de mujeres que no son líderes de OTB.

En Sopachuy, las ONG presentes apoyan y promueven la participación femenina como parte del fortalecimiento organizacional de los sindicatos y organizaciones productoras campesinas. Sin embargo, existe todavía resistencia a la promoción del liderazgo femenino al interior de algunas comunidades. Por ejemplo, algunas campesinas informaron que su deseo por formar organizaciones compuestas exclusivamente por mujeres es rechazada

con el argumento de que la comunidad debe estar unida bajo una sola dirigencia, la que siempre está liderizada por varones. Factores estructurales, como la falta de acceso a la propiedad de la tierra y formas tradicionales de pertenencia a la comunidad (como jefe de familia), dificultan a las mujeres el ejercicio de derechos de participación equitativas y posibilidades de ejercer influencia en decisiones que las afectan. Usos y costumbres tales como el “permiso” requerido por las mujeres de parte de sus maridos, todavía impiden a las mujeres más interesadas y talentosas la participación plena en las actividades y decisiones comunales.

La contradicción entre la promoción de la participación femenina y los usos y costumbres comunales constituye una arena de conflicto donde las mujeres tienen poca influencia, y que muchas veces resulta en la priorización de los logros técnicos en detrimento de la inclusión de las mujeres por parte de técnicos encargados de implementar acciones de desarrollo. Limitados recursos humanos y económicos suelen justificar la eliminación de actividades específicamente con mujeres y su inclusión en proyectos de participación mixta. Así mismo, los técnicos necesitan interactuar primeramente con los varones, como autoridades o líderes locales, pues eligen no trastornar las jerarquías comunales de representación³.

6.3.3. Resultados comparativos sobre la participación e influencia en el proceso de planificación

Para realizar una comparación entre la capacidad de las OTB de Monteagudo y las de Sopachuy para influir en la inclusión de sus demandas en la planificación municipal es necesario tomar en cuenta a las organizaciones y actores involucrados localmente en el proceso (ver Figura 6.1).

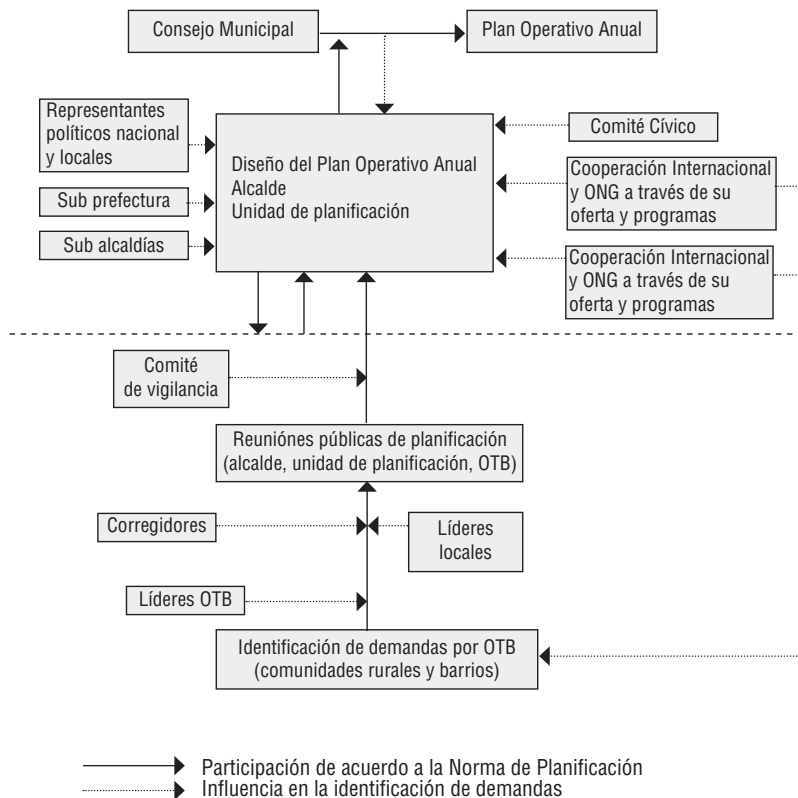
3 Estas observaciones confirman los informes de UNISUR (2002) acerca del menor acceso de oportunidades de las mujeres a asistencia y capacitación técnica ofrecida por las ONGs en Chuquisaca.

Observaciones directas, confirmadas por entrevistas, apuntan a señalar que la inclusión y exclusión de demandas, e incluso de proyectos, es una arena de negociación donde juegan tanto actores llamados por la Norma de Planificación Participativa como otros con poder de influencia política. Líderes locales, alcaldes, concejales, técnicos, sub-alcaldes, miembros de CV y varios otros ejercen poder de influencia en la definición de un PDM. Cinco observaciones son necesarias para entender el balance de poder de inclusión de demandas en la planificación municipal entre los dos municipios estudiados. Primero, durante la identificación y elevación de demandas desde las OTB, es evidente la influencia ejercida por los líderes sindicales y/o comunales, por un lado, y autoridades cercanas tales como los corregidores⁴.

En Sopachuy, las dos sub-centralías campesinas y el CV insertan sus propias demandas en los POA, actuando como OTB. Esta particularidad toma lugar con la aprobación de las OTB como muestra de respeto a la amplia participación y a sus organizaciones campesinas, según lo expresado por varios líderes de OTB. En Monteagudo, algunos entrevistados revelaron que algunos líderes de OTB, principalmente aquellos con mayores extensiones de tierra en la comunidad, influyen las demandas de las OTB de acuerdo a sus propios criterios o necesidades. Abusos suelen ocurrir con mayor frecuencia en las comunidades donde los patrones rentan tierra a los campesinos y donde las comunidades están constituidas por campesinos de origen mixto: collas y guaraní.

4 Los corregidores constituyen las más altas autoridades cantonales y son nombrados por los sub-prefectos. Su autoridad puede ser definida entre aquella de la policía y el juez. Su importancia como autoridad local ha sido gradualmente reemplazada por organizaciones y autoridades mejor establecidas como el gobierno municipal mismo, pues éste ejerce creciente influencia en los asuntos cantonales.

Figura 6.1
Actores y organizaciones que influyen
el diseño de los Planes Operativos Anuales (POA)



Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Segundo, una vez que las demandas son insertadas en el borrador del POA por las OTB, otros actores locales ejercen influencia para definir su contenido final. En ambos municipios, criterios tales como las ofertas prioritarias establecidas por proyectos de desarrollo nacional e internacional influyen fuertemente en la elaboración del POA. El planificador del Gobierno Municipal de Monteagudo (2003) explica: “*Nosotros debemos ejecutar,*

necesariamente, algunos proyectos... Por ejemplo, si un financiador ofrece un proyecto de alfabetización, nosotros tomamos en cuenta al potencial financiador, aunque su oferta no esté incluida en el POA. Nosotros, más bien, bienvenimos estas ofertas... recientemente recibimos una oferta de una agencia de cooperación Europea para la financiación de tres puentes de una sola vez. Si no la aceptamos, entonces la perdemos; debemos hacer cualquier sacrificio para incluir estos proyectos. Entonces posponemos las demandas de algunas OTB". Los técnicos municipales suelen explicar a los líderes de las OTB la importancia de elegir entre el menú de ofertas para aumentar las posibilidades de acceder a una obra y sus pocas oportunidades cuando demandan otro tipo de proyectos sin contraparte disponible. Importante en Sopachuy, una vez más, es el trabajo cercano de las ONG con las comunidades rurales pues un mayor número de pobladores participa en la elección de proyectos. El proceso suele ser más lento tanto en la identificación como en la ejecución del proyecto, sin embargo así se asegura el interés de los comunarios y se evitan conflictos entre ellos, tales como los que se dan cuando una propuesta externa se ejecuta en favor de sólo algunos comunarios.

Tercero, en Monteagudo, los miembros del comité cívico, sub-prefectura y representantes de partidos políticos son parte de la misma red social y política que la de los miembros del concejo municipal. Su influencia en la planificación local es evidente y, muy a menudo, basada en sus propias preferencias y criterios personales. Por ejemplo, la entonces autoridad de la sub-prefectura de Monteagudo declaró que los campesinos no saben cómo cultivar y decidió apoyar un proyecto de supervisión a la producción y, dado que la Sub-prefectura no contaba con dinero más que para su funcionamiento, inició un proceso de promoción del proyecto en el GM para incluirlo en el POA. Otro ejemplo es el de un diputado uninominal en Monteagudo. Aunque él no juega ningún papel en la planificación municipal, los pobladores frecuentemente le solicitan ejercer influencia entre los miembros del GM en favor de uno u otro proyecto. Él declaraba entonces: *"Cuando yo vengo a Monteagudo, donde mantengo mi residencia*

principal, cuidado de las personas... recibo sus demandas y las canalizo... es una forma de recobrar la confianza dañada de los votantes por los errores cometidos por anteriores dirigentes del partido.” Aunque de orígenes humildes, este diputado pertenece al grupo de profesionales blanco-mestizos, su exitosa carrera en el comité cívico y en un partido político dominante explican su importante influencia en los asuntos municipales. Desde un perfil menos evidente, los concejales municipales, miembros del comité cívico de Monteagudo y los propios consejeros municipales ejercen presión sobre el alcalde y equipo técnico durante la elaboración del POA. En Sopachuy, la influencia de los concejales departamentales, diputados y subprefectos no fue evidente, en parte porque el menor número de votantes lo hace menos atractivo. Sin embargo, algunos intentos de influenciar al GM de Sopachuy en el pasado, tanto desde La Paz como desde Sucre, encontró a un consejo más cohesionado y autónomo.

Cuarto, en ambos municipios los presidentes del concejo municipal y directores de planificación local ejercen gran influencia en la elaboración final de los POA. Los presidentes de concejo suelen mostrar tanto o más poder que los propios alcaldes al momento de proponer y definir acciones y proyectos. Por su parte, los planificadores municipales vieron su papel multiplicado y fortalecido a partir de la LPP. Dado el carácter burocrático, técnico y administrativo de su papel, estos técnicos pertenecen al grupo de profesionales en los ocho municipios visitados. La posición estratégica de los planificadores municipales, ubicados entre los niveles de decisión política y de ejecución de planes técnicos, los sitúa bajo presiones de grupos de interés o individuos antes descritos, pero también les da espacios de maniobra en los procesos de toma de decisiones.

Quinto, conflictos reflejados en críticas y acusaciones mutuas ocurren frecuentemente entre concejales municipales, técnicos y líderes de OTB. En Monteagudo, éstos se resuelven generalmente por la vía de la eficacia de los proyectos (factibilidad y soporte económico) y no por la atención a demandas locales.

Un técnico municipal explica estas decisiones en los siguientes términos: *“Desafortunadamente, algunas OTB nunca tendrán lo que quieren, porque ellas son comunidades dispersas y los costos son demasiado grandes. Ellos no entienden que el beneficio para 12 familias simplemente nos puede costar 100 mil dólares. Es un sueño... pero ellos insisten cada año”*. Sopachuy tampoco está libre de tensiones entre los actores involucrados en la planificación: varios líderes de OTB expresaron descontento porque sus demandas no fueron cumplidas, pero manifestaron entender las razones. Por ejemplo, en relación a las demandas del año 2002, el 77% de los líderes locales de Monteagudo señalaron que no todas sus demandas fueron satisfechas debido a la falta de seriedad y eficiencia de las autoridades. En Sopachuy, el 50% dijo que por lo menos una de sus demandas no fue satisfecha, debido a la falta de recursos económicos primero y, en segundo lugar, a la indiferencia de las autoridades.

Resulta clara la diferencia en la aproximación a la dualidad participación –eficiencia entre Sopachuy y Monteagudo. Como se notó anteriormente, la participación local es más amplia en Sopachuy dada la convergencia de intereses entre los sindicatos campesinos, gobiernos municipales y ONG locales. Esto facilita la organización de reuniones masivas así como procesos de comunicación más fluidos. A través de su identificación con el mismo partido político, los indígenas quechua y blanco-mestizos formaron una alianza, no libre de diferencias, sin embargo en favor de una amplia participación y formación de hombres y mujeres como líderes campesinos. Al contrario, el GM de Monteagudo dominado por profesionales blanco-mestizos centra sus esfuerzos en el logro de la eficiencia y eficacia de sus proyectos por encima del fortalecimiento de la participación local. Esto se manifiesta en el menor número de reuniones municipales y la casi inexistencia de mecanismos de consulta (excepto por la reunión anual y cuestionarios de demandas). Adicionalmente a las tres reuniones de “Evaluación de Avance” en Sopachuy, costumbres fuertemente arraigadas en la cultura local se reproducen tam-

bién en otros mecanismos de consulta tales como las reuniones comunales con actores externos, reuniones sindicales, contacto regular entre los líderes y de ellos con el GM y otros. La mayor participación de la población en los diagnósticos e identificación de demandas explican el mayor porcentaje de ejecución de los POAs en Sopachuy en comparación a Monteagudo (Nijenhuis, 2002:130). La discusión de objetivos estratégicos de largo plazo, tales como el acceso a la tierra, participación de las mujeres y organización comunal, también tienen en Sopachuy una práctica más participativa.

6.4. Resultados comparativos sobre los mecanismos de control

La tercera dimensión de las relaciones de poder considerada en este estudio tiene que ver con la medida en la cual la población ejerce control sobre las acciones de las autoridades y técnicos municipales. Esta sección resalta las diferencias entre los dos municipios de estudio de caso, Sopachuy y Monteagudo, en términos de capacidad de control sobre sus representantes y de las obras públicas ejecutadas en su territorio.

La observación de campo reveló tres mecanismos de control a nivel municipal: las acciones de evaluación del Comité de Vigilancia, el seguimiento de las OTB y la competencia entre los partidos políticos. El cuadro 6.4 muestra las diferencias en la efectividad de estos mecanismos en Monteagudo y en Sopachuy con base en las percepciones de los actores involucrados (miembros de Comités de Vigilancia, miembros de partidos políticos y líderes de OTB) sobre la base de dos criterios: el acceso a documentos oficiales y la capacidad de desafiar las acciones de planificación y ejecución de obras públicas. En Monteagudo, la competencia política partidaria mostró ser el mecanismo de control más efectivo mientras que, en Sopachuy, lo es el Comité de Vigilancia y el seguimiento de las OTB.

Cuadro 6.4
Efectividad en el control de la planificación
y ejecución de proyectos municipales

Municipio	Comité de Vigilancia	Seguimiento OTB	Competencia político-partidaria
Monteagudo	Pobre	Media	Alta
Sopachuy	Media	Alta	Pobre

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

6.4.1. Control ejercido por el Comité de Vigilancia (CV)

Los Comités de Vigilancia (CV) en los municipios estudiados trabajan de manera irregular, vale decir, no se ajustan completamente a lo establecido por la LPP. Las principales debilidades en orden de importancia las constituyen el cambio permanente de sus miembros, la falta de comunicación entre sus componentes debido a la distancia entre sus lugares de residencia, la distancia geográfica y acceso entre quienes residen en zonas rurales y la zona urbana donde se ubican los GM, la falta de recursos para realizar un seguimiento adecuado, la falta de preparación en asuntos técnicos y burocráticos y, en algunos casos, la cooptación político partidaria de sus miembros y las peleas internas. Pese a estas debilidades, los CV cuentan con legitimidad y apoyo entre la población. Algunas característica locales, sin embargo, explican algunas diferencias de efectividad en el control. En Monteagudo, la variedad de adscripciones políticas origina peleas internas y falta de coordinación entre los miembros del CV y entre ellos y el GM. Esto lleva a situaciones extremas en las que, por ejemplo, sólo el presidente del CV evalúa el POA y sólo por unas pocas horas antes de dar su visto bueno al GM. Adicionalmente, los miembros del CV hacen pocas visitas de campo de manera conjunta con concejales y técnicos municipales. En Sopachuy, las visitas conjuntas son una práctica común y, aunque existen quejas de los sucesivos CV sobre retrasos en informes de parte del GM, la provisión de información es fluida.

La diferencia en el tamaño y accesibilidad geográfica entre ambos municipios explica en parte la mayor efectividad del trabajo del CV en Sopachuy. Sin embargo, la voluntad de los GM para incluir a los CV en su trabajo como un actor relevante de la planificación participativa y el proceso de control es un factor de mayor peso. Por ejemplo, a diferencia de Monteagudo, en Sopachuy el GM y el Comité realizan visitas de campo conjuntas y coordinan acciones de información a la población. El trabajo del CV de Sopachuy es seguido muy de cerca por las OTB a través de frecuentes informes orales; aunque algunas veces su trabajo es criticado por las mismas OTB, estos informes son considerados seriamente en la evaluación del GM. Una denuncia del CV acarrea demandas de aclaraciones al GM de Sopachuy de manera más detallada y exigente que una denuncia hecha por su similar en Monteagudo.

6.4.2. Control ejercido por las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)

Como se adelantó en la sección anterior, la habilidad de las OTB en Sopachuy se expresa en su masiva participación en reuniones de informes y seguimiento, el porcentaje cercano al 50% de participación de las mujeres en estas reuniones y la fluidez en la comunicación de la información. Esto no es el resultado de la aplicación de la LPP, es una adaptación de formas de participación tradicionales a un nuevo espacio de toma de decisiones. Así, por ejemplo, las reuniones de OTB suelen durar dos o más días debido a las largas intervenciones individuales de la mayoría de los participantes, asemejándose a las reuniones sindicales campesinas. Las reuniones se llevan adelante en quechua en su mayor parte y es frecuente que quienes no dominan el idioma –algunos concejales o directores de salud y educación– hagan el esfuerzo por aprender y dirigirse a la población en este idioma, en vez de hacerlo en español.

Durante las reuniones informativas en Sopachuy, representantes de OTB suelen centrar sus observaciones en la equidad de

las inversiones entre las comunidades rurales y en la necesidad de ver resultados visibles, mientras que la información técnica no merece igual atención. Ello explica las dificultades expresadas por los técnicos municipales en justificar los propósitos de la planificación y las inversiones estratégicas, frecuentemente supeditadas a la noción de equidad en la inversión local.

En Monteagudo, las reuniones de OTB suelen seguir el formato de conferencias formales, donde los oficiales municipales informan y el público escucha. Por ello, el contenido de la información suele ser de carácter técnico, incluyendo detalles sobre origen de los recursos invertidos, ubicación de las obras públicas y porcentajes de ejecución. Informes presupuestarios son visualizados en una gran pantalla y pocas veces el público interrumpe para pedir aclaraciones. Dada la gran cantidad de dirigentes con dificultades para leer y escribir, es posible concluir sin temor a equivocarse, que el control y manejo de la información queda en manos de los mismos oficiales municipales y una minoría de dirigentes de OTB.

La ventaja de las OTB de Sopachuy en términos de control también se refleja en su acceso a información sobre contenidos de leyes y normas referidas al proceso de descentralización (ver cuadro 6.5). Así mismo, las boletas llenadas durante el trabajo de campo revelaron que 10% más de líderes en Sopachuy que en Monteagudo conoce a los concejales, ya sea por nombre o personalmente. El nombre de los miembros del CVera conocido por más del 80% en ambos casos y, el nombre del Presidente de la República, por el 72% en Sopachuy y por el 94% en Monteagudo.

Cuadro 6.5
Porcentaje de líderes de OTB que participaron al menos una vez en eventos informativos

Ley sobre la que recibieron información	Monteagudo	Sopachuy
Participación Popular	54.1	60.5
Descentralización Administrativa	16.0	28.0
Diálogo Nacional	15.0	23.0

Fuente: Trabajo de Campo, 2003.

Es remarcable que los líderes de OTB en ambos municipios conocen a profundidad las demandas de sus organizaciones para su inclusión en la planificación anual, sin embargo un importante 12 a 15% no las conocen posiblemente por el frecuente cambio de líderes. El porcentaje de mujeres en Sopachuy que no conocen sobre las demandas comunales sobrepasa el 60% pese a su masiva participación en reuniones municipales. Este dato se explica en parte por el papel de las mujeres durante las reuniones: la preparación de la comida y cuidado de los niños, pero también por la menor práctica en la lógica implicada en los proyectos de desarrollo. Algunos hombres atribuyen el menor conocimiento de las mujeres a su falta de interés y participación pasiva, pero las mujeres señalan que tienen pocas oportunidades para superar su falta de capacitación e inseguridad. La casi inexistente participación de mujeres en las reuniones de Monteagudo no permite una comparación entre ambos municipios.

6.4.3. Control ejercido por la competencia político partidaria

La competencia político partidaria constituye otro mecanismo de control, pues impulsa a los diferentes partidarios políticos a seguir de cerca las acciones del GM y del CV, particularmente en Monteagudo. Allí, la variedad de tendencias políticas representadas en el concejo municipal de manera casi equitativa daba lugar a un proceso continuo de vigilancia⁵. Las frecuentes reuniones del concejo municipal, en la que muchas veces participan el propio Alcalde y concejeros departamentales, toman largas horas y requieren el control de varios detalles técnicos y de equidad en la distribución de recursos. Confrontaciones personales y políticas son una constante, así como lo son las alianzas de corto plazo. Curiosamente, la población tiende a desconocer las crisis políti-

5 (MNR, MIR, ADN y UCS en 2003 y MNR, MIR, Movimiento sin Miedo, MAS, Frente de Unidad Nacional y ADN al presente).

cas al interior del municipio, sin embargo éstas son discutidas en los niveles partidarios regionales y nacionales. El concejo suele presentarse al público, especialmente a los *afuereños*, como un frente unido por intereses regionales.

6.4.4. Resultados comparativos sobre los mecanismos de control

Por lo expuesto en esta sección, es posible concluir que el control de las OTB a través del CV y los líderes locales constituye el mecanismo más efectivo de control en Sopachuy, mientras que en Monteagudo, lo constituye la competencia político partidaria. Esto se explica porque en Sopachuy la fuerza colectiva de las comunidades quechuas organizadas en sindicatos campesinos tomó fuerza en la aplicación de la LPP a través de sus representantes en los sucesivos CV, concejo municipal e incluso proveedores de servicios y miembros de ONG. Por tanto, la capacidad de la población para controlar e influenciar a sus autoridades se origina en fuerzas sociales y políticas pre-existentes y reorganizadas bajo el nuevo marco dado por el proceso de descentralización. Al contrario, en Monteagudo, las acciones individuales en el marco de la competencia político partidaria adquieren gran importancia en el control de las acciones del GM, sin embargo están sujetas a acuerdos temporales y son susceptibles a los intereses particulares de los concejales y sus partidos.

6.5. El caso de otros seis municipios

Esta sección apunta a comparar los resultados de los dos casos de estudio a profundidad con lo observado en los otros seis municipios de este estudio: Huacareta, Muyupampa, Macharetí, Padilla, Tomina y Alcalá. Como se mostró en el capítulo uno, los tres primeros municipios, al igual que Monteagudo, corresponden a la clasificación de municipios altamente diferenciados mientras

que los últimos tres, al igual que Sopachuy, son municipios de baja diferenciación.

6.5.1. Los Municipios altamente diferenciados

Huacareta, Muyupampa y Macharetí son municipios más rurales, con menor acceso vial y con servicios y mercados menos desarrollados que Monteagudo. Como se mostró en el cuadro 1.5 del capítulo 1, el latifundio todavía persiste en forma de grandes propiedades en manos de propietarios individuales, como resultado de la débil implementación de la reforma agraria en la zona del Chaco. La población guaraní es también más numerosa y varias familias viven todavía como población cautiva de las deudas adquiridas con sus patrones⁶. Los blanco-mestizos dominan las posiciones en los GM y CV. Por ejemplo, en el periodo 1999–2004, sólo dos de las trece autoridades eran de origen guaraní. La mayor parte de las autoridades está dedicada a la agricultura pero, aún antes de acceder a sus puestos en el GM, residían en el pueblo o tenían doble residencia (Cuadro 6.6). Adicionalmente, todos ellos tienen acceso a información y comunicación a través de sistemas de radio y relaciones familiares en pueblos y ciudades más grandes.

Tanto las autoridades anteriores como las actuales comparten tres características con su contraparte en Monteagudo: su origen blanco mestizo, su educación escolar formal y su experiencia en el ejercicio de puestos públicos antes de acceder al GM. Por ejemplo, el alcalde de Huacareta (2003) ocupó la misma posición dos periodos antes de la aplicación de la LPP y uno de los concejales fue líder del comité cívico y posteriormente sub-alcalde. Varios de ellos, hombres y mujeres, fueron miembros activos de los comités cívicos regionales.

6 No existen datos oficiales del número de familias Guaraní ligados a sus patrones a través de deudas, pero un cálculo del censo llevado adelante por el Concejo de Capitanes Guaraníes en 1998 estimó aproximadamente 600. Entrevista con el ex-asesor del Consejo de Capitanes Guaraníes.

Cuadro 6.6
Residencia de los concejales municipales antes de formar parte del GM

Municipio	Número de Concejales	Rural	Urbano	Doble Residencia
Monteagudo	7	0	6	1
Huacareta	5	1	2	2
Muyupampa	5	0	1	4
Machareti	5	0	3	2
Sopachuy	5	2	2	1
Padilla	5	0	3	2
Alcalá	3*	1	2	0
Tomina	5	0	3	2

* Sólo tres de los cinco concejales estaban habilitados el 2003.
Fuente: Trabajo de campo, 2003.

La promulgación de la LPP atrajo la atención de los partidos políticos hacia las comunidades guaraní, ya sea en busca de candidatos o de alianzas locales. Hasta entonces, la emergencia de líderes guaraní se enmarcaba en el trabajo de la Confederación Indígena del Oriente y Chaco Boliviano (CIDOB) y de la Asamblea de Pueblos Guaraní (APG), conformadas durante los años 1980. Muchos de ellos se relacionaron con el trabajo de las ONG y cooperación internacional luego de recibir educación formal y no formal en instituciones de la Iglesia Católica, y suelen actuar como intermediarios de proyectos de desarrollo en la búsqueda y canalización de recursos externos. Los líderes guaraní estuvieron entre los primeros indígenas que decidieron apoyar y formar parte del proceso iniciado por la LPP (Lema, 2001) y, por primera vez en la historia local, las elecciones de 1999 pusieron autoridades guaraní en Huacareta y Muyupampa.

Como se describió en el capítulo 4, la población guaraní postuló candidatos locales en alianza con el MIR, pues fue el partido político que les ofrecía las mejores posiciones en las listas de candidatos. Pese a las esperanzas de las comunidades guaraní de incluirse en el sistema político como grupo, los resultados en los GM fueron pobres. Primero, al ser consultados los dos concejales

guaraní expresaron que, desde un principio, ellos lucharon por sus espacios en contra de la discriminación de los demás miembros del concejo. Los concejales y miembros del CV de origen blanco-mestizo, por su parte, suelen criticar duramente la visión de las organizaciones guaraní y sus asesores, argumentando que los guaraní sufren ahora más que antes, pues no cuentan con la protección ni con la guía de los patrones. Segundo, los mismos concejales guaraní señalaron que su labor en el concejo ya no se limitaba al trabajo con las comunidades guaraní, sino con todo el municipio: *“(Como guaraní) tuve la oportunidad de acceder a una posición pública, sin embargo una vez que uno tiene el puesto se tiene que dedicar a todos, no sólo a un grupo”* (Concejal guaraní, Muyupampa). *“Durante los primeros meses, me gané espacios haciendo trabajos que beneficiaron a todo el municipio... Cuando hablo con los donantes, ellos deben expandir su área de acción. No es directamente para los guaraní. Ellos tienen que aumentar su apoyo, por ejemplo, a las comunidades campesinas que necesitan”* (Concejal guaraní, Huacareta). Estos testimonios representan la consecuencia temida en gran parte por quienes promovieron la creación de municipios indígenas. Cómo señalaba Javier Medina “El fundamentalismo republicano de aquellos en el Ministerio (de Participación Popular) en aquel tiempo no aceptaron (la idea de municipios indígenas), porque dijeron que en un Estado homogéneo, las diferencias no se aceptan”⁷. Algunos guaraní entrevistados también expresaron ver sus temores confirmados, particularmente algunos de los Capitanes más antiguos. Muchos de ellos se resistieron al ingreso de los guaraní al sistema de elecciones partidarias, temiendo dañar los avances en la movilización y cohesión guaraní como pueblo, en favor de la intermediación política.

En relación a los campesinos de la zona, ellos suelen formar parte de una mezcla de colonizadores de origen blanco-mestizo y quechua que arribaron en dos corrientes migratorias; una a finales de los 1950s y otra durante los 1970s (informe de los PDM).

7 Entrevista, 27 de marzo de 2003.

Hijos y nietos de inmigrantes se reconocen a sí mismos como no-indígenas y sólo los grupos que migraron más recientemente mantienen el quechua como su primer idioma. Algunos campesinos de origen blanco-mestizo heredaron pedazos de tierra de sus ancestros y suelen contar con mayor influencia social y política en la zona. Independientemente de su origen y capacidad económica, todos los campesinos se organizan en sindicatos campesinos y están ligados a sus sub-centrales, centrales y federaciones.

En estos municipios, el tamaño de la tierra y el origen étnico determinan el prestigio social, frecuentemente traducido en poder político. Healy describió ya en 1982 cómo los líderes campesinos por encima de la esfera comunal (cantón y provincia) solían actuar como intermediarios entre los pequeños y medianos campesinos propietarios y las instancias gubernamentales tales como las instituciones responsables de aplicar la reforma agraria, las corporaciones de desarrollo y otros, incluso durante los regímenes militares. Entrevistas de campo sugieren que, una vez recuperada la democracia en 1982, los líderes campesinos mantuvieron su papel de intermediarios pero, esta vez, bajo la influencia de los partidos políticos que penetraron las estructuras sindicales. Por ejemplo, la ADN, localmente identificada con los intereses de grandes propietarios, logró importantes votaciones durante elecciones locales y nacionales (ver cuadro 6.1), en gran parte debido a las relaciones clientelares entre los campesinos y sus dirigentes.

Durante los primeros años del proceso de descentralización, varios casos de abusos de poder fueron presentados, concretamente en Muyupampa y Huacareta⁸. Estos incluían violencia política, patrimonialismo y corrupción. Sin embargo, la situación

8 Uno de los casos más conocidos es el del alcalde de Huacareta que quemó material y documentación antes de dejar las oficinas del GM ante demandas de corrupción. El mismo alcalde no temía el uso de la violencia política, la intimidación y el uso de recursos públicos para fines privados de manera abierta. Procesos judiciales en este caso todavía continúan abiertos y su finalización permanece incierta.

mejoró a medida que la población recibió más información y la competencia político partidaria por los votos locales fue reemplazando a las prácticas coercitivas. Por lo anterior, es posible concluir que mientras en Monteagudo los caciques urbanos supieron mantener sus posiciones de poder e influencia política en el marco de la aplicación de la LPP, en los otros tres municipios altamente diferenciados, los propietarios de tierras y algunos caciques urbanos de origen blanco-mestizo hicieron lo propio. En los cuatro municipios todavía se mantiene, aunque en menor escala, el patronaje político de algunos hacendados sobre los peones sin tierra, particularmente guaraní. Por ejemplo, los mismos hacendados son nombrados representantes de OTB y suelen influenciar las demandas y obras implementadas por los GM de acuerdo a sus intereses. Más aún, actúan como intermediarios políticos al influenciar a los miembros de la OTB en las votaciones locales y nacionales. Pese a que esta forma de adaptación a un nuevo proceso social y político no es nueva (el capítulo 4 describe el caso para el proceso de reforma agraria), su importancia en la democratización del proceso de descentralización ha sido y es poco conocida. El patronaje político, como mecanismo de cooptación de poder local en los municipios del Chaco, merece mayor consideración en el marco de la descentralización política y administrativa, pues determina en gran manera resultados que suelen leerse como “democráticos” sólo por el hecho de ser resultado de un proceso electoral.

6.5.2. Los Municipios de baja diferenciación

La población quechua de Padilla y Tomina es mayoritaria, pero en menor porcentaje que en Sopachuy (ver cuadro 1.2). Alcalá, aunque de mayoría “no-indígena”, muestra características culturales quechuas muy marcadas, además de compartir condiciones ecológicas y socio-económicas muy similares a las de Sopachuy, Padilla y Tomina. En estos cuatro municipios, la Reforma Agraria de 1953 fue implementada con fuerza mediante la adjudicación

de tierras a la mayoría campesina y la conformación de sindicatos campesinos fuertes y disciplinados sobre la base de comunidades y ayllus. Pese a que la tenencia de la tierra sigue siendo hoy la principal preocupación de la población debido al minifundio extremo y la falta de documentación sobre derechos propietarios, los sindicatos siguen constituyendo la principal fuerza social y política en la región.

En Alcalá y en Tomina, como en Sopachuy, el MBL ganó las dos primeras elecciones municipales, mientras que en Padilla el ganador fue el MIR. Los habitantes de Alcalá manifiestan poco interés político, debido en gran parte a los pocos recursos recibidos en un municipio pequeño y con escasa población. El alcalde y concejales y un número no mayor a cuatro trabajadores municipales, ninguno de ellos trabajando con la regularidad de sus contrapartes en otros municipios, conforman el gobierno municipal. En Tomina, el control campesino sobre la planificación local es evidente, simulando los factores históricos de empoderamiento local en Sopachuy: el fortalecimiento de sindicatos campesinos a partir de la reforma agraria y el apoyo de varias ONG a la organización local. Los concejos municipales han estado conformados en su mayor parte por líderes sindicales, de los cuales dos de ellos llegaron a ser alcaldes.

Padilla, por su parte, se diferencia de los otros municipios por su centro urbano con servicios y mercados más desarrollados y por su ubicación a lo largo de la carretera entre las ciudades de Sucre, Santa Cruz y Monteagudo. Pese a que la mayoría de la población tiene origen quechua (55%), cinco veces más habitantes hablan español en comparación a quienes hablan quechua como primer idioma (datos Censo 2001). La ciudad, al contrario que en Sopachuy, Tomina y Alcalá, es predominantemente habitada por población blanco-mestiza dedicada a pequeños negocios o trabajos en oficinas de la alcaldía, la sub-prefectura, servicios de salud o educación y otros. La presencia de ONG es débil en comparación a Sopachuy, Tomina y Alcalá. Los sucesivos concejos municipales contaron con pocos miembros de origen quechua,

estando la mayoría compuestos por habitantes de origen urbano y, cerca de la mitad de ellos, con estudios normales o universitarios. En Padilla, las preferencias políticas partidarias son más dispersas que en Tomina, Sopachuy o Alcalá y, más importante aún, los sindicatos campesinos no poseen el mismo peso político. Este municipio, por tanto, se muestra como un caso intermedio entre municipios de alta y baja diferenciación, donde la población blanco-mestiza mantuvo su hegemonía en puestos de poder público, pese a la extensa aplicación de la ley de reforma agraria en la zona y la existencia de sindicatos campesinos.

Tomina y Sopachuy tienen como característica común a su mayoritaria población indígena, sindicatos campesinos fuertes y la presencia de ONG de apoyo a la organización local. Estos factores muestran ser determinantes en los resultados comunes a ambos municipios: la emergencia de concejales campesinos, la fuerte influencia campesina sobre el control y la planificación local y la emergencia de líderes sindicales campesinos insertos en el sistema político local y regional.

6.5.3. Municipios de alta y baja diferenciación: una comparación

Los casos de Huacareta, Muyupampa y Macharetí como municipios altamente diferenciados y de Tomina y Alcalá como municipios de baja diferenciación muestran las mismas tendencias que los casos de estudio a profundidad de Monteagudo y Sopachuy. Padilla, un municipio de baja diferenciación, muestra resultados mixtos.

En los municipios altamente diferenciados, los grupos tradicionales de poder ampliaron sus posiciones en los gobiernos municipales, aunque adaptados a un nuevo escenario de participación democrática y pluralidad política. En otras palabras, el mismo grupo de blanco-mestizos ligados a los partidos políticos y con mejor educación, con mayor experiencia en proyectos locales (al menos como activistas en los comités cívicos) y también de

residencia urbana o mixta se adaptaron fácilmente a las intervenciones descentralizadoras y coparon puestos de representación y control público.

En municipios de baja diferenciación, Alcalá y Tomina, la población rural emergió con fuerza en el ámbito urbano tomando espacios políticos anteriormente cerrados a ellos. La participación de la mayoría de la población en términos de influencia sobre decisiones locales se dinamizó y se amplió mucho más que en los municipios altamente diferenciados. El caso de Padilla, pese a mostrar condiciones similares a las de Sopachuy, Tomina y Alcalá, muestra dos coincidencias con Monteagudo: Primero, los profesionales, principalmente de origen urbano, se han reafirmado como un grupo de poder político y social y, segundo, las relaciones paternalistas de la población blanco-mestiza hacia la población indígena marca las relaciones económicas, políticas y sociales diarias.

La conclusión de Nijenhuis (2002:116) en referencia a otros municipios de Chuquisaca apoyan las observaciones hechas en este capítulo. Ella menciona que la participación de la población en los municipios de Sopachuy, Presto y Poroma se ha incrementado como resultado de la LPP, *“pero en los municipios de Huacareta y Monteagudo es todavía la élite tradicional que controla el gobierno local”*. Presto y Poroma, que no fueron considerados en este estudio, corresponden a la clasificación de municipios de baja diferenciación dada su población mayoritaria quechua (94,7% y 94,8%, respectivamente). Aunque las preferencias políticas son dispersas en estos municipios⁹, el proceso de reforma agraria fue aplicado extensivamente y los sindicatos campesinos así como algunos Ayllus ya se contaban como las organizaciones políticas y sociales de mayor fuerza en la zona antes de 1994. Este dato

9 Por ejemplo, el MNR ganó las elecciones municipales de 2004 con 21,4 y 21,8% en Poroma y Presto, respectivamente. El MIR y la ADN ocuparon el segundo y tercer lugar; el MAS ocupó el cuarto lugar en Poroma mientras el MBL lo hizo en Presto.

abre espacios para una discusión más profunda sobre la posibilidad de establecer patrones o clasificaciones socio-económicas municipales, como base para estudiar y predecir resultados de las intervenciones de desarrollo, incluyendo la descentralización democrática.

6.6. Principales amenazas al proceso de descentralización participativa

Esta sección responde a la cuarta y última pregunta planteada por esta investigación al identificar las principales amenazas a los objetivos democratizadores del proceso descentralizador en Bolivia en el marco de la LPP.

6.6.1. Prácticas no democráticas desde los partidos políticos

Como fue discutido en los capítulos 4 y 5 y la sección 6.3, los partidos políticos juegan un papel central en los avances y limitaciones de la aplicación de la LPP y LDA. La mayor parte de los partidos políticos tenían ya presencia en los municipios antes de la aplicación de estas leyes; sin embargo, la apertura de elecciones municipales y la figura de los diputados uninominales los impulsaron a organizarse y mantener una presencia local más continua. También se multiplicaron esfuerzos por democratizar prácticas internas en la elección de líderes y jefes de partido.

Los partidos políticos influyen las relaciones de poder en tres dimensiones: representación política, planificación local y control a las acciones de los gobiernos municipales. Primero, al promover candidatos entre grupos sociales de poder, tales como grandes propietarios en los municipios altamente diferenciados y líderes sindicales campesinos en los municipios de baja diferenciación, ellos perpetúan o cambian las estructuras de poder previamente existentes. La organización altamente centralizada

de los partidos políticos suele alterar la gestión de gobierno de los alcaldes y el establecimiento de alianzas locales, típicamente después de las elecciones nacionales donde se re-configura el panorama político nacional y, como podría esperarse, ejerce mayor impacto entre los municipios donde los votos se dispersan entre varias representaciones políticas.

Segundo, las prácticas no democráticas de los partidos políticos también afectan la planificación local, visiblemente en la canalización de recursos de la Prefectura a los municipios. El cuadro 6.7 muestra una relación entre los partidos políticos representados por los alcaldes entre 1995 y 2000 y la distribución de inversiones de gobierno en gastos municipales (principalmente provenientes de la Prefectura) y los fondos de desarrollo nacionales¹⁰. Estos datos hacen posible relacionar la representación política con la distribución de fondos gubernamentales en tres municipios.

Recordemos que el MNR fue el partido de gobierno entre 1993 y 1997 y la ADN (en alianza con el MIR) entre 1998 y 2002. El cuadro 6.7 muestra que Sopachuy recibió importante apoyo económico de fondos gubernamentales (Prefecturas y fondos de desarrollo) durante el último año de gobierno del MNR, cuando el MBL era todavía su aliado político. Por su lado, los municipios de Monteagudo y Huacareta donde gobernaba el MNR, recibieron aún más recursos (en porcentaje) que Sopachuy. El cuadro también muestra que en el año 2000 los fondos se redujeron en Monteagudo, posiblemente en respuesta al cambio de alcaldes de la ADN por los del MIR. En Huacareta, el año 2000 presentó un incremento significativo en el aporte provisto por los dos fondos nacionales (de 28 a 59%). Estos datos por sí mismos no

10 Los fondos nacionales, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Desarrollo Productivo y Social (FPS), son organizaciones gubernamentales que canalizan recursos hacia los municipios, por medio de la adjudicación de créditos y donaciones provenientes del alivio a la deuda multilateral producto de la Iniciativa de Países Altamente Endeudados (HIPC).

tendrían un valor más que especulativo, sin embargo coinciden plenamente por lo manifestado por una serie de entrevistados, quienes atribuyeron las “trabas” así como la “cooperación” a las eventuales relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales.

Cuadro 6.7
Partidos políticos representados en los gobiernos municipales y distribución de fondos en los presupuestos municipales, en porcentaje

Años	Gobierno Nacional	Monteagudo			Huacareta			Sopachuy		
		Partido Político	Fondo guber.	Fondo de Desarrollo	Partido Político	Fondo guber.	Fondo de Desarrollo	Partido Político	Fondo guber.	Fondo de Desarrollo
1995	MNR	MNR	13	38	MNR	11	35	MNR	—	—
1996	MNR	MNR	7	43	MNR	7	5	MBL	4	10
1997	MNR	ADN	10	37	MNR	16	33	MBL	15	21
1998	MNR y ADN*	ADN	12	58	MNR (ADN)**	13	18	MBL (ADN)**	1	20
1999	ADN	MIR	6	34	ADN	12	28	MBL	9	17
2000	ADN	MIR	2	23	ADN	4	59	MBL	5	12

Fuente: Nijenhuis (2002: 96,191) y Corte Nacional Electoral (2004).

Los fondos gubernamentales se originan de fuentes de gobierno excepto los fondos de co-participación y recursos de fondos de desarrollo que fluyen principalmente a través de la prefectura. Los fondos de desarrollo se originan del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS).

* El cambio de mando del MNR a la ADN tuvo lugar el 6 de Agosto de 1998.

** El alcalde cambió su adscripción política del MBL a la ADN en Sopachuy, y en Huacareta, un *voto censura* basado en acuerdos políticos determinó el cambio de alcalde.

En Monteagudo y Sopachuy, la población condena el favoritismo y clientelismo aparente desde la prefectura hacia los municipios de diferente afiliación política y desde el GM hacia las comunidades que no votaron por el partido ganador. Por un lado, el caso de discriminación de los GM hacia algunas comunidades es difícil de comprobar debido a varios factores involucrados en sus decisiones, tales como la factibilidad técnica. Los POAs y PDMs revisados muestran una distribución de recursos acorde a la cantidad de población y la distribución de OTB entre las áreas urbana y rurales, con una leve ventaja para las zonas rurales en Sopachuy (ver Nijenhuis, 2002: 132-193 para el periodo

1995-1999 y anexo 2 para una estimación basada en los planes municipales para 2001-2005). Por otro lado, prácticas clientelistas y patrimonialistas, particularmente desde la prefectura, son conocidas y toleradas, aunque igualmente criticadas, como parte del juego de negociación y política regional-local. Cuestionarios y entrevistas reflejan a la prefectura como la instancia de menor legitimidad y credibilidad entre la población, en gran parte debido a su falta de estabilidad política y, por tanto, de continuidad en sus políticas y estrategias de desarrollo. Varios estudios (ej. Lambright, 2003) han hecho evidente la importancia de las relaciones administrativas y políticas entre los espacios centrales y las periferias (espacios “locales”) en el desempeño de los gobiernos locales. Vale la pena recalcar que la injerencia política y debilidades técnicas son factores que contribuyen a que los gobiernos locales sean considerados los eslabones más débiles en algunos estudios sobre descentralización en países en desarrollo (ej. De Wit, 2000:12). Sin embargo, este estudio muestra que los GM son más estables política y administrativamente que la prefectura departamental y, en algunos periodos de turbulencia política, también son más estables que algunos ministerios e instituciones centrales de gobiernos locales.

Es innegable que prácticas de clientelismo político también se dan a nivel municipal, por ejemplo, en la asignación de obras públicas a proveedores de servicios, materiales y mano de obra. Los GM comúnmente publican invitaciones locales y/o externas, dependiendo de los montos involucrados. Los comités de evaluación conformados para evaluar a los posibles contratistas son frecuentemente influenciados por preferencias partidarias o redes sociales. Sin embargo, la práctica más común de adjudicación de un contrato es “el 30% de comisión” que el contratista paga al GM. Esta práctica, si bien no es aplicada en todos los casos, incide en la reducción del dinero invertido por el contratista en la obra pública o servicio, reduciendo por tanto su calidad final. Aunque estas situaciones son denunciadas más frecuentemente en Montegudo, es evidente que la emergencia de concejales con

formación técnica y el control ejercido por diferentes representantes políticos, ha disminuido la incidencia de esta práctica.

Tercero, los partidos políticos juegan un papel importante en el control de la planificación y ejecución de proyectos locales, particularmente en los municipios de alta diferenciación. Como se mencionó anteriormente, los CV no cuentan con mecanismos reales de presión y control. Así, por ejemplo, una de las asesoras legales de la Comisión de Participación Popular del Senado Nacional (2003) expresó que durante el periodo gubernamental 1998-2002, ningún gobierno municipal fue sancionado con el congelamiento de cuentas de gasto porque, según explicó, los militantes de los mismos partidos políticos de aquellos alcaldes acusados de corrupción, detuvieron los procesos. La misma funcionaria manifestó que durante los ocho meses del nuevo periodo gubernamental, siete cuentas fueron congeladas, sin embargo considerable influencia política todavía afectaba el trabajo de la comisión¹¹.

El impacto de las prácticas no democráticas de los partidos políticos en la mayoría de la población era ya evidente por el descontento y el descreimiento con el sistema de representación durante las entrevistas realizadas el año 2003. No obstante la población valoraba y reconocía los logros del proceso descentralizador, la esperanza de una descentralización con participación popular real y efectiva a través de la representación partidaria se había diluido. El desencanto era más evidente entre simpatizantes y militantes de partidos políticos que entre la población no alineada con ninguno. La amenaza de las prácticas no democráticas de los partidos políticos, entonces, supera las esferas de la efectividad y eficacia de acciones de desarrollo, afectando la capacidad y motivación de actuar de la mayoría. Si bien la introducción de diputados uninominales y de agrupaciones ciudadanas, así como la emergencia del MAS en la mayoría de los municipios significó

11 La Comisión de Participación Popular de la Cámara de Senadores es responsable de la recepción de quejas sobre malos manejos enviadas primero por los CV al Ministerio de Hacienda y, posteriormente, a la Cámara.

una renovación y nuevas esperanzas, las prácticas clientelares, el favoritismo y las ventajas históricas de algunos grupos de poder político local se han mantenido.

6.6.2. Demandas no satisfechas

Un gran porcentaje de demandas de las OTB hacia los gobiernos municipales quedan desatendidas, más en Monteagudo que en Sopachuy, debido principalmente a dos motivos: i) los recursos económicos son magros en relación a las demandas y, ii) la falta de información y coordinación entre población y técnicos municipales incide en la presentación de una serie de demandas dispersas sin criterio estratégico de planificación. Como consecuencia, la población crecientemente expresa como estéril la presentación de demandas aunque no por ello deja de presentarlas ni atender continuamente las reuniones municipales.

La falta de recursos afecta principalmente a los municipios de menor extensión, pues los montos recibidos se destinan a pequeñas obras y no a inversiones estratégicas de impacto para toda la población. Adicionalmente, la burocracia y falta de políticas coherentes en los niveles inmediatos (regional y nacional) afectan la regular recepción de fondos a nivel local. Por ejemplo, las obras públicas en los ocho municipios sujetos de este estudio sufrieron demoras el año 2003 debido a un retraso en los desembolsos, ocasionando protestas de las OTB y vacíos en los trabajos municipales. Otros factores que inciden en la falta de fondos para cumplir específicamente con las demandas de las OTB son la canalización de fondos municipales a proyectos no solicitados por ellas o al pago de deudas municipales. Este último es el caso de Monteagudo donde el plan anual es altamente influenciado por la deuda municipal y compromete importantes porcentajes del presupuesto¹².

12 Un oficial municipal de Monteagudo, entrevistado en mayo de 2003, señalaba que el 70% del presupuesto había ya sido planificado para los años 2003 y 2004. La deuda sumaba 500 mil bolivianos, un número alto para un

El incumplimiento a las demandas de las OTB frecuentemente ocasiona tensiones entre los gobiernos municipales y las comunidades involucradas. Curiosamente, algunos miembros de OTB en Monteagudo responsabilizan del incumplimiento a sus propios líderes y a su falta de capacidad de presión, por lo que una demanda local postergada o incumplida suele dar lugar también a tensiones al interior de las OTB. Esto muestra que la distancia entre la planificación estratégica municipal y las demandas locales se amplía, especialmente en municipios como Monteagudo, donde la eficacia se prioriza sobre la participación y donde factores tales como deudas municipales y herramientas de planificación (PDM y POAs) es altamente influenciada por actores diferentes a las OTB.

6.6.3. Pobreza y falta de proyectos de promoción económica

Una tercera amenaza a la legitimidad del proceso de descentralización municipal es la pobreza. Aunque la mayoría de los líderes de OTB de Monteagudo y Sopachuy reconocen una mejora dramática en las condiciones locales como resultado de la LPP, 58% y 26% de sus líderes, respectivamente, consideran que las condiciones de vida empeoraron en los últimos 10 años (datos de 2003). La declinación en la importancia de los proyectos establecidos por CORDECH en los 1980s, no fueron reemplazados en la misma extensión por ningún otro programa nacional o regional, lo que refuerza la percepción negativa de los campesinos (ver anexo 4 como referencia del estado de los proyectos

municipio con un presupuesto de solamente 6 millones de Bs. El escenario para el 2004 contemplaba pagos de deuda elevados debido al vencimiento de periodos de gracia. El mismo oficial decía: “Es una bomba de tiempo, especialmente considerando que los ingresos por co-participación desde 1999 ha decrecido... el GM continúa estableciendo acuerdos a los cuales no puede responder... hacen propaganda política con las obras financiadas por estos acuerdos... la situación es insostenible y podría colapsar”.

establecidos por CORDECH en Monteagudo). La pobreza todavía empuja a la población a áreas más prósperas, reduciendo las posibilidades de sus municipios de origen, normalmente los más pobres, de recibir los recursos de co-participación. Más aún, los municipios pobres atraen menos recursos, porque tienen menor capacidad de ofrecer incentivos económicos a potenciales inversores (individuales y colectivos) y son menos capaces de contar con gente experimentada en la elaboración de proyectos y en el manejo de demandas altamente burocráticas en los niveles centrales. Como mencionaba el coordinador para el sector de Desarrollo Rural de la GTZ: *“Los GM ya manejan los temas de medioambiente, economía y otros, además estaba en discusión la posibilidad de elevar su responsabilidad en salud y educación. Algunos municipios cuentan sólo con el alcalde, una secretaria, un técnico, un contador y eso es todo. Existen municipios tales como Macharetí y Muyupampa que no cuentan con recursos. Se les pide presentar proyectos en irrigación, otros en caminos y también en planificación y ordenamiento territorial. Además, tienen que encargarse del catastro urbano... es imposible. En La Paz, las reformas van a una velocidad increíble, como en un avión, pero en algunos municipios el avance es más como un pequeño tractor arrastrando todavía algunas reformas... nunca se les ha dado el tiempo para comer y digerir las reformas, pero en La Paz ya se habla de la siguiente generación de reformas”* (Entrevista Abril, 2 de 2003).

Durante los talleres realizados en Monteagudo y Sopachuy, los representantes de OTB atribuyeron la pobreza local a la reducción de la producción y de los precios y a la falta de mercados. El agotamiento de las tierras, explicaron, es responsable en gran parte de la reducción de la producción, especialmente en los valles altos de los municipios de baja diferenciación, donde el minifundio es común. Adicionalmente, la falta de seguridad sobre la propiedad de la tierra profundiza la situación de pobreza entre los campesinos, pues invierten menos en sus terrenos y suelen invertir gran cantidad de tiempo y de sus pocos recursos en disputas y largos trámites burocráticos.

La seguridad sobre la tierra y las consecuencias del proceso de descentralización se relacionan por lo menos en dos formas. Primero, cuando las familias cuentan con seguridad jurídica sobre sus terrenos, tienden a quedarse en sus municipios y a actuar en la mejora social y económica de su medio ambiente. Segundo, la relevancia de la seguridad jurídica influye en la seguridad de las inversiones municipales, tal como refleja el siguiente comentario de Miguel Urioste de la Fundación TIERRA: *“En los municipios de El Villar, Tarabuco y Sopachuy, los gobiernos municipales y también las ONG han invertido en proyectos de canales de riego, pequeñas represas y otros en comunidades sin documentos de propiedad y, luego, los propietarios de las tierras aparecieron protestando contra estas acciones”*. Aunque se prevé que el GM tendrá la responsabilidad sobre la administración del catastro rural una vez que el proceso de saneamiento de tierras concluya, hasta ahora ha habido poca o ninguna relación entre las alcaldías y las empresas responsables del saneamiento. Más aún, el proceso que llevan adelante estas empresas son percibidas como centralistas, poco participativas e impersonales, por lo que una gran parte de la población en los municipios del estudio, consideran que el GM podría y debería jugar un papel central en la implementación de la reforma agraria de 1996.

Respecto a la reducción de precios y falta de mercados, dos factores fueron identificados como causas principales: el contrabando y el libre mercado. Al respecto, la representante de la Coordinación para la Integración de las Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC)¹³, explicaba que la apertura comercial constituye una prioridad para las autoridades nacionales, que dan cumplimiento estricto a las normas provenientes de la Organización Mundial del Comercio, por lo que poco podía hacerse

13 La CIOEC representa a todas las organizaciones económicas rurales de Bolivia, incluyendo asociaciones y cooperativas agrícolas. Su espectro de acción incluye incidencia política, capacitación, capacidades organizacionales, investigación y mercado.

para enfrentar la situación a nivel local. Sobre la apertura de las fronteras nacionales y falta de regulaciones decía: *“Los campesinos no tienen mercados, porque productos importados o de contrabando los han ganado. Si queremos recuperar estos mercados, deberíamos controlar nuestras fronteras y proteger nuestra producción, pero esa no es la lógica actual de mercado...”* El Presidente de la Federación de los Productores del Agro de las provincias Hernando Siles y Tomina (FEDEAGRO), explicaba el impacto de la falta de control fronterizo en los siguientes términos: *“Trabajamos ahora con pimienta roja y maní, pero justo cuando habíamos almacenado la suficiente cantidad para el mercado, estos productos entraron desde el Paraguay y nos dejaron deudas...el gobierno debería proteger los productos estratégicos de nuestra región. Ahora mismo sé que más de 500 toneladas de pimienta roja viene del Perú, llenando nuestros mercados... esto nos está estrangulando”*.

Paradójicamente, aunque existe una serie de estudios sobre productos con ventajas comparativas y estudios socio-económicos a nivel regional, hay una tendencia inequívoca de oficiales a nivel regional y departamental de iniciar sus muchas veces cortas gestiones con nuevos estudios ignorando avances anteriores. Así por ejemplo, un recientemente nombrado funcionario del viceministerio de descentralización entrevistado al respecto en junio de 2003 decía: *“Nosotros no vemos al contrabando como un problema que perjudica a la producción campesina, sino que viene a satisfacer demandas internas insatisfechas. El problema es que los planes de desarrollo hasta ahora han estado basados en ideas intuitivas, entonces ¿qué podríamos proteger? Nosotros no sabemos cuáles son los productos estratégicos. Lo primero que hay que hacer es identificar las potencialidades de los municipios y entonces dirigir recursos hacia ellos”*. A tiempo del cambio en la estructura administrativa del poder ejecutivo como resultado de las protestas masivas de junio de 2003, nuevos funcionarios fueron nombrados e iniciaron un nuevo proceso de planificación y ejecución, la “Estrategia Nacional de Descentralización”, como parte de un más amplio Plan Nacional de Desarrollo.

El proceso de Diálogo Nacional 2000 (descrito en el capítulo 3) apuntó a enfrentar la pobreza en el marco de la democracia, privilegiando los aspectos económicos del proceso de descentralización. Sin embargo, más tarde y debido a contradicciones en el proceso a niveles local, regional y nacional, el aspecto social fue fuertemente enfatizado en la redacción de la Ley Nacional del Diálogo. Adicionalmente, debido a la falta ya sea de políticas nacionales coherentes o de medios para aplicarlas, muchas acciones de las agencias de la cooperación internacional, ONG y organizaciones semi-estatales responden a su propia agenda. Como un miembro de la cooperación canadiense mencionaba: *“Nosotros establecemos criterios en conjunto con los viceministerios para que así ellos puedan entrar en la lógica de nuestro programa... Hasta este momento, los criterios provienen solamente de la cooperación (pues) el gobierno carece de criterios compartidos”*. En un esfuerzo importante, la cooperación internacional y las ONG han logrado experiencias exitosas bajo conceptos tales como “municipio productivo” y “promoción económica local”, tomando ventaja de potencialidades existentes en varios municipios. Estos importantes esfuerzos, sin embargo, son aislados y no substituyen una política nacional de desarrollo agrícola.

6.6.4. Conclusión de la sección

El proceso de descentralización en general, y la LPP en particular, cuentan con gran legitimidad entre la población de los ocho municipios estudiados. Sin embargo, a decir de líderes de OTB de Montegudo y Sopachuy en coincidencia con otros varios entrevistados y entrevistadas, las prácticas no democráticas de los partidos políticos, las demandas insatisfechas y la pobreza amenazan el pleno cumplimiento de sus objetivos democratizadores.

Primero, los partidos políticos como principales actores del proceso democrático suelen ejercer prácticas poco democráticas al interior de sus propios partidos a través de prácticas centralistas, clientelismo, patronaje, patrimonialismo y

corrupción. Esto se expresa principalmente en la nominación arbitraria de candidatos locales, retrasos e irregularidades en la canalización de recursos desde los niveles nacional y regional hacia los municipios, la asignación de obras públicas a proveedores de servicios y la falta de control y sanciones a malas prácticas. Segundo, el incumplimiento de obras insertas en los planes municipales, particularmente en Monteagudo, ocasiona tensiones entre las OTB y los gobiernos municipales e incluso entre los líderes de OTB y sus comunidades. Esto profundiza la pérdida de confianza en el proceso de recolección de demandas, más aún cuando implica inversión en tiempo y recursos de los propios pobladores. Tercero, la pobreza de la mayoría de la población, particularmente rural, es percibida como una amenaza a la legitimidad del proceso de descentralización, pues se asume que éste debería resultar en una mejora tangible en las condiciones de vida. Sin embargo, como varios autores documentan, la descentralización se relaciona sólo parcialmente con la mejora de las condiciones de la población más pobre (ver la sección 2). Así, pese al apoyo a la LPP y sus logros, la población en general percibe una desmejora en sus vidas en los últimos 10 años. La pobreza en Monteagudo se relaciona con la disminución de la productividad y falta de mercados, mientras que en Sopachuy la falta de seguridad jurídica sobre la tierra constituye un obstáculo adicional. La pobreza extrema explica los flujos migratorios temporales y definitivos desde los municipios más pobres hacia los centros comerciales de Monteagudo, Camiri, Sucre y Santa Cruz. Los gobiernos locales pueden hacer poco por sí mismos para enfrentar la pobreza generalizada y las políticas de estado suelen diluirse en el camino del centro hacia lo local. Al mismo tiempo, el gobierno nacional por sí mismo parece no dispuesto y/o no capaz de enfrentar independientemente problemas tales como los precios internacionales bajos para los productos agrícolas, el contrabando y la apertura de mercados para productos que podrían ser abastecidos con la producción interna.

6.7. Resumen del capítulo

Este capítulo contesta las cuatro preguntas del estudio a través de un análisis comparativo de los cambios en las relaciones de poder local como consecuencia del proceso de descentralización iniciado por la LPP, entre municipios de alta y municipios de baja diferenciación descritos en los capítulos cuatro y cinco, respectivamente. Como descrito en el capítulo uno, este estudio analiza las relaciones de poder como acceso a posiciones de representación, capacidad de influencia sobre las decisiones de desarrollo local, y capacidad de control sobre la planificación y ejecución de proyectos.

La primera sección del capítulo compara las estructuras de poder entre Monteagudo y Sopachuy. Los resultados muestran tres diferencias principales. Primero, Monteagudo se caracteriza por mostrar dos grupos de poder local: el grupo socio-político comprendido por hacendados, ex-hacendados y sus descendientes de origen blanco-mestizo y el grupo de poder económico comprendido principalmente por algunos pobladores antiguos y por inmigrantes de origen colla. En Sopachuy se diferencian tres grupos privilegiados: el político comprendido principalmente por líderes sindicales campesinos, el social dominado por ex-hacendados y sus descendientes y, el tercero, de comerciantes de origen blanco-mestizo y colla. La segunda diferencia relevante es la clara dominación de la población de origen blanco-mestizo sobre la población colla y guaraní, particularmente en las zonas rurales en Monteagudo. Los comerciantes colla, seguidos por los campesinos, comprenden un grupo social medio mientras que, la población guaraní, continúa relegada en el último estrato social, político y económico. En Sopachuy, al contrario, la población indígena quechua desafió exitosamente la dominación blanco-mestiza después de la Revolución de 1952. Sin embargo, pese a sus ganancias políticas tanto en la aplicación de la reforma agraria y de la LPP, jerarquías locales todavía se mantienen para ventaja de los blanco-mestizos. La tercera diferencia entre ambos muni-

cipios descansa en la extensión de la modificación de las estructuras de poder, evidente en Sopachuy y más limitada en Monteagudo. En Sopachuy, los indígenas quechua tomaron posiciones de decisión y representación en el gobierno local anteriormente dominado por un pequeño grupo urbano de origen blanco-mestizo. En Monteagudo, mayores oportunidades de participación en posiciones de decisiones resultaron en una ampliación de la base del poder, pero entre la misma población blanco-mestiza que anteriormente dominaba los puestos públicos.

La segunda sección de este capítulo discutió las diferencias de representación política entre Monteagudo y Sopachuy como resultado de la LPP. En el último municipio, la representación política en el GM empoderó a la mayoría de la población quechua a través de compromisos político partidarios y alianzas entre sindicatos campesinos, partidos políticos y ONG. En Monteagudo, grupos socio-políticos establecidos se adaptaron a los cambios introducidos por la LPP y no encontraron resistencia en ocupar posiciones en el GM y comité de vigilancia a través de tres mecanismos principales: redes sociales y políticas pre-existentes en la esferas regionales y nacionales, educación y acceso a información privilegiada y prácticas partidarias que privilegian a ciudadanos de origen urbano y/o profesionales. Estos mecanismos permanecen y se perpetúan fácilmente, pues tanto la población urbana, campesinos, inmigrantes collas y guaraní otorgan gran valor a contar con representantes con influencia política y social que, como se asume de manera generalizada, beneficiarían a la región como un todo al interior de la constelación política departamental y nacional. La falta de cohesión entre los campesinos medianos y pequeños como un grupo social (o clase) facilita a los grupos de mayor poder local el involucrarse en el proceso de elecciones y toma de decisiones a través de relaciones clientelares.

La tercera sección del capítulo apuntó a comparar a los municipios de Monteagudo y Sopachuy sobre la capacidad de influencia de la población en las decisiones locales y el proceso de planificación. Tres diferencias son importantes de mencionar.

Primero, los procesos de diagnóstico y planificación son más participativos en Sopachuy que en Monteagudo debido a la convergencia de intereses entre los sindicatos campesinos, gobiernos municipales y las ONG locales. Segundo, la población de Monteagudo no sólo participa menos en la incorporación de demandas en las herramientas de planificación sino que, una vez que algunas de sus demandas son incorporadas en los planes, ellos son sujetos de cambio a raíz de influencias provenientes de diferentes grupos de actores antes de su aprobación final. Particularmente se hace evidente la influencia de representantes y autoridades que comparten las mismas redes sociales y políticas que los miembros del GM apoyando proyectos de su propio interés profesional, político o económico. Las agendas de ONG y de la comunidad internacional también influyen en el diseño de la planificación y su éxito depende en gran medida de la concordancia de estas agendas con demandas legítimas de la población local. Tercero, la presencia dominante de profesionales en el GM de Monteagudo y la falta de compromisos políticos con grupos amplios de interés local da lugar a una planificación vertical donde la estrategia de planificación prevalece sobre la promoción de la participación local. En contraste, y pese a que reuniones masivas en Sopachuy no carecen de conflictos de interés y difíciles negociaciones, los acuerdos y la amplia participación son privilegiados.

La cuarta sección del capítulo apuntó a comparar cambios en las relaciones de poder expresados en mecanismos de control ejercidos por la población sobre el desempeño de los representantes municipales y las obras públicas ejecutadas en sus zonas. Este estudio identificó tres mecanismos de control efectivos: el Comité de Vigilancia, la vigilancia ejercida por las OTB y la competencia político-partidaria. Los primeros dos mecanismos son más efectivos en Sopachuy que en Monteagudo pues la fuerza colectiva de las comunidades quechuas, aliadas bajo un partido político mayoritario hasta el 2004 (MBL) y dos desde entonces (MBL y MAS), ejercen control y seguimiento decisivo sobre el desempeño del GM, de autoridades de salud y educación, e incluso de las

ONG locales. Las acciones individuales, sin embargo, son mucho más limitadas y controladas por el colectivo. En Monteagudo, la multiplicidad de intereses e identificaciones explica en gran parte la falta de una fuerza política y social de base para el control del GM. Aquí, la competencia político partidaria al interior del GM así como entre sus redes regionales, constituye el mecanismo de control más efectivo. Lo anotado por Blair (2000) y Manor (citado por Jhonson, 2001) respecto al papel de la oposición de los partidos políticos en el refuerzo del debate y la responsabilidad pública se cumplen plenamente en Monteagudo.

La sección 6.5 de este capítulo discute el caso de otros tres municipios de alta diferenciación y tres de baja diferenciación incluidos en el estudio para su comparación con los casos de estudio en profundidad. Los casos de Huacareta, Muyupampa y Macharetí como municipios altamente diferenciados y Padilla, Tomina y Alcalá como de baja diferenciación muestran las mismas tendencias que los casos de Monteagudo y Sopachuy, respectivamente, con importantes diferencias en Padilla. En los municipios de alta diferenciación, grupos tradicionales de poder, principalmente hacendados y sus descendientes, coparon posiciones en los gobiernos municipales mientras que, en los municipios de baja diferenciación, la población rural emergió notablemente en la esfera urbana y tomó control político en el quehacer local. El caso de Padilla puede ser considerado como un caso intermedio entre municipios de alta y de baja diferenciación, pues los profesionales de origen blanco-mestizo así como comerciantes urbanos emergieron como autoridades municipales de preferencia, manteniendo predominancia política y social así como relaciones de patronaje con la población indígena.

La última sección del capítulo respondió a la última pregunta del estudio al identificar las principales amenazas a los objetivos democráticos de la LPP y LDA. Como identificadas en los municipios de estudio entre líderes de OTB y varios entrevistados y entrevistadas, éstas son: prácticas no democráticas de partidos políticos, demandas no satisfechas y pobreza. Las prácticas no

democráticas suelen originarse en estructuras partidarias centralistas y verticales donde el clientelismo y el autoritarismo de los ejes centrales nacionales y regionales influyen las acciones y decisiones municipales, muchas veces exacerbadas por el caciquismo político aún no erradicado en las esferas locales. Los grupos de profesionales y tecnócratas emergentes de la necesidad de la planificación estratégica y manejo y administración de proyectos, frecuentemente desafían y resisten presiones externas al alinearse bajo diferentes facciones al interior del mismo partido, establecer alianzas locales o directamente desobedecer instrucciones de instancias superiores. El hecho de que estas características se presenten mayormente en Monteagudo que en Sopachuy se explica en parte por la presencia de fuerzas políticas con mayor poder a nivel central ya que, hasta el año 2004, todos los alcaldes habían representado a fuerzas políticas que desde 1982 estuvieron por lo menos una vez en el gobierno nacional. Aún queda por estudiar el comportamiento de las organizaciones ciudadanas al interior de los GM, que según Blair (2000:35) y Ayo (1999:108) tienen pocas oportunidades de representar una competencia seria para los partidos políticos. Más allá de ello, sería importante establecer si sus prácticas políticas difieren cualitativamente de prácticas no democráticas enraizadas en varios segmentos político-partidarios.

Los resultados de este estudio llevan a concluir que sólo será posible transitar el camino de la representación pluralista y democrática cuando los propios partidos políticos democratizan sus prácticas internas. Así mismo, la situación de las mujeres y los guaraní muestra la importancia de que la sociedad civil se organice y fortalezca alrededor de agendas propias para representar sus propios intereses ya sea insertándolos en programas político partidarios o de asociaciones ciudadanas.

El incumplimiento de demandas incluidas en los Planes de Desarrollo constituye otro factor que socava la legitimidad del proceso de descentralización, pues reduce las expectativas y los esfuerzos de muchas OTB para asistir a reuniones, identificar y

priorizar demandas y organizar potenciales contrapartes. Factores económicos, de oportunidad, burocráticos y de condicionamiento al interior y exterior de la arena local y lo que Coraggio (1997: 35) llama “la falta de coincidencia entre los tiempos sociales, técnico y político”¹⁴, determinan retrasos y falta de cumplimiento, creando tensiones entre los GM y OTB y también al interior de las OTB. En Monteagudo, donde menos demandas que en Sopachuy son atendidas, líderes de OTB muestran desencanto con los resultados de sus demandas anuales y expresan percepciones más negativas sobre sus autoridades y su propia situación (ver anexo 3).

La pobreza fue señalada por líderes de OTB y entrevistados igualmente, como un tercer factor fundamental que debilita los importantes avances del proceso descentralizador. La falta de mercados y bajos precios para la producción agrícola afectan principalmente a los productores de Monteagudo, mientras que para los productores en Sopachuy el minifundio y la falta de seguridad sobre su tierra constituyen obstáculos adicionales. En Monteagudo más que en Sopachuy, la desmejoradas condiciones económicas provocan escepticismo sobre el potencial del proceso democrático y organizaciones de desarrollo. En coincidencia con estudios previos, este estudio plantea dudas sobre la capacidad de la descentralización de mejorar por sí misma las condiciones de vida en los escalones territoriales más pequeños, si no es acompañada por políticas nacionales coherentes dirigidas a mejorar las condiciones económicas de los más desaventajados a nivel local.

14 De acuerdo a Coraggio (1997: 35), el tiempo social marca el ritmo de la urgencia, el tiempo técnico depende de la necesidad de llevar adelante estudios, proyectos y la construcción de factibilidades técnicas y económicas; y el tiempo político, refiriéndose a los partidos políticos, se orienta hacia los calendarios electorales y oportunismo.

CAPÍTULO 7

Conclusiones

Este capítulo final apunta a resumir los resultados, descritos en el capítulo 6, y conectarlos con el marco teórico descrito en los capítulos 1 y 2. La parte final del capítulo identifica las implicaciones del estudio para una discusión más profunda en la aplicación de políticas descentralizadoras.

7.1. Los caminos de la dependencia histórica

Este estudio partió del supuesto general de que la aplicación de las mismas políticas de descentralización en diferentes contextos sociales en Bolivia resultó en diferentes patrones de distribución de poder, de acuerdo a las estructuras sociales locales pre-existentes. Ni el tema ni la hipótesis son nuevos. Más al contrario existe un extensivo cuerpo de literatura sobre cómo intervenciones del desarrollo, incluyendo procesos de descentralización democrática, pueden perpetuar o incluso profundizar relaciones de poder desiguales de acuerdo con patrones prevalecientes de dominación local. Este trabajo contribuye a esta discusión al identificar los eventos históricos (o eventos críticos) que formaron las estructuras sociales locales en los municipios de estudio y los mecanismos a través de los cuales las relaciones de poder se perpetúan o transforman.

7.1.1. Eventos históricos en la formación de estructuras socio-políticas locales

A través de este estudio, se hizo evidente la importancia de la configuración socio-política de la población en la forma que adquiere la descentralización democrática a nivel local. Dado su impacto en las relaciones de poder y sus consecuencias a largo plazo, dos eventos históricos explican las configuraciones de poder locales previas al inicio del proceso descentralizador en los municipios estudiados: la colonización española y de la reforma agraria de 1953. Las condiciones que inicialmente marcaron los rasgos de la colonización fueron geográficas y demográficas: baja densidad poblacional y terreno favorable para la ganadería en el Chaco y, por otro lado, alta densidad poblacional cerca de ricas explotaciones mineras en los valles altos. Estas condiciones resultaron en diferentes patrones de colonización, que derivaron en la inclusión de un gran número de comunidades quechua como parte de las haciendas en los valles altos y la eliminación o desplazamiento de población guaraní en las zonas bajas. Las comunidades quechuas fueron sometidas de manera menos violenta que el pueblo guaraní en parte por la necesidad de mano de obra barata para la explotación minera y agrícola y en parte porque mostraron ser menos hostiles. Las comunidades quechua, en consecuencia, lograron conservar sus formas tradicionales de cohesión y organización. Para los guaraní, la represión violenta implicó la colonización de su territorio, sellada más tarde a través de la intervención de la Iglesia y la adjudicación de sus tierras como recompensas políticas por sucesivos gobiernos.

El segundo evento histórico, la reforma agraria de 1953, apuntó a la distribución de tierras de latifundio entre las comunidades campesinas y su devolución al propio Estado. También apuntó a establecer nuevos asentamientos en áreas de baja densidad poblacional y a introducir mejoras tecnológicas. La guerra del Chaco (1932-1935) aceleró la toma de conciencia sobre las enormes brechas en el ejercicio de la ciudadanía y el poder, desde

diferentes frentes políticos y de grupos sociales en todo el país. Finalmente, frecuentes revueltas terminaron con la participación activa de las clases medias, trabajadores urbanos, el ejército y los campesinos en la revolución de 1952. Como consecuencia de esta revolución, la población indígena de las zonas altas y los valles encontraron mayores oportunidades para acceder a recursos –principalmente tierra– y a organizarse bajo sindicatos, que los campesinos y guaraní de las distantes zonas bajas. La presencia de comunidades concentradas al rededor de grandes haciendas cercanas a los centros de poder (Sucre y La Paz) en las zonas altas y valles y la escasa población y continua presencia de los patrones en las haciendas del Chaco marcaron la diferencia en la aplicación de la reforma entre ambas zonas. Adicionalmente, una vez promulgada la ley de Reforma Agraria, los dueños de grandes extensiones en las zonas bajas supieron llevar adelante una exitosa contra-reforma, facilitada por el aislamiento geográfico, la escasa comunicación a la que accedían sus peones y por sus relaciones clientelares con las entonces pocas autoridades locales. Los patrones mismos se insertaron en el partido que llevó adelante la reforma y tomaron posiciones de representación en los sindicatos campesinos así como en los espacios gubernamentales de administración y desarrollo locales.

Como se discutió en los capítulos 4 y 5, la importancia económica del Chaco (zona rica en recursos renovables y no renovables) y el fortalecimiento del poder económico, político y social de los hacendados determinó la implementación de procesos de modernización en la zona, principalmente con la introducción de tecnología, extensión de redes de comunicación y la multiplicación de instituciones del Estado. En los valles, la débil presencia del Estado con proyectos de desarrollo impulsó la presencia de ONG, factor que más tarde sería determinante para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas. Adicionalmente, procesos de colonización de la población colla hacia zonas del Chaco durante los años 1950s y 1970 fueron influenciados por la reforma agraria y por la dinámica actividad agrícola apoyada

por la corporación de desarrollo departamental. El desenlace de la reforma agraria, entonces, resultó en el reforzamiento del poder blanco-mestizo y la diversificación socio-cultural en las zonas bajas mientras que implicó un punto crítico de cambio en las relaciones de poder en favor de las poblaciones indígenas de las zonas altas.

Aunque la relevancia de la LPP en la transformación de la capacidad de los actores de actuar, negociar y mejorar sus propias condiciones en los municipios estudiados es innegable, todavía no es posible afirmar que su impacto constituye un punto de inflexión histórica. Por un lado, es evidente que al abrir canales de información, representación y participación, el proceso iniciado por la LPP fue instrumental en la creación de espacios o arenas de lucha y negociación de los actores locales y nacionales tales como la nominación de diputados uninominales, democratización al interior de los partidos, el Referéndum del año 2005 y la instalación de la Asamblea Constituyente en el 2007. Por otro lado, las limitaciones en el logro de su doble objetivo democratizador y de desarrollo local ha dado fuerza a demandas de autonomías departamentales más preocupadas por la eficiencia que por la participación y, en muchos casos, nuevo protagonismo a comités cívicos con pobres prácticas democráticas internas.

7.1.2. Mecanismos de perpetuación del poder

En el capítulo anterior se discutieron algunos de los mecanismos de adaptación, negociación y confrontación que influyen las presentes configuraciones de poder en los municipios estudiados y, de entre ellos, cuatro fueron identificados en este estudio como los más relevantes. Primero, la adaptación de la población blanco-mestiza a las intervenciones descentralizadoras en los municipios altamente diferenciados favorecida porque ya formaban parte de importantes redes políticas regionales y nacionales. Una vez que la LPP fue promulgada, no fue difícil para estos grupos influenciar y/o promover las candidaturas al interior de las redes

político partidarias en las elecciones municipales, así como capturar posiciones en los Comités de Vigilancias, particularmente en Huacareta, Macharetí y Muyupampa donde la presencia de grupos privilegiados se deriva de su presencia previa en los comités cívicos, directivas de asociaciones de productores y células político partidarias locales. En Monteagudo, el mismo proceso tomó lugar pero involucró principalmente a los llamados *caciques* urbanos y a profesionales con presencia anterior en proyectos de desarrollo locales.

Segundo, y reforzando el mecanismo descrito anteriormente, está la acción de los partidos políticos mismos, cuyos procesos de negociación de candidaturas toma lugar entre conocidas figuras locales. Los llamados comúnmente “partidos tradicionales” por su papel recurrente en la política nacional antes y después de la recuperación de la democracia en 1982 son más proclives a promover candidatos en las esferas locales entre los miembros más privilegiados socialmente, incluso entre quienes fueron criticados por su escasa capacidad administrativa o sensibilidad social. En los municipios altamente diferenciados, éstos son grandes y medianos propietarios de tierras y profesionales de origen blanco-mestizo y, en los municipios de baja diferenciación, principalmente comerciantes y profesionales. Como menciona Ayo (1999), los partidos políticos en Bolivia tienen un efecto homogeneizante, porque no buscan la representación de la diversidad de los grupos sociales sino, más bien, promueven candidatos con características específicas, tales como el ser varón, profesional y mestizo. Los resultados de este estudio confirman que esta práctica refuerza e incrementa la diferencia de oportunidades para representar y ser representado para la mayoría de los campesinos indígenas y las mujeres.

Un tercer mecanismo de retención y ampliación de espacios de poder lo constituye el estatus adjudicado al profesionalismo. El acceso privilegiado a educación, comparado con la mayoría de la población indígena, provee una fuente de mayor estatus y oportunidades a los habitantes blanco-mestizos. El origen de este

mecanismo puede ser encontrado en la época colonial, sin embargo la introducción de políticas agrarias y proyectos de desarrollo han profundizado su importancia desde principios de los años 1940s. Así, la LPP no sólo inició la descentralización de recursos y poder, sino también de conocimiento especializado. Las demandas específicas en forma de conocimiento financiero, administrativo, técnico y legal en manos de los blanco-mestizos reforzaron su presencia en las posiciones de representación y administración. Sin embargo, esta presencia se expresa de diferentes maneras según las características locales. Así, en Monteagudo se tradujo en acceso privilegiado al espacio político mientras que en Sopachuy comprende una constante negociación con el liderazgo de los dirigentes y representantes campesinos (ver sección 6.2).

La acción política expresada en compromisos y alianzas constituye el cuarto mecanismo identificado. En los municipios de estudio, la alianza entre la población guaraní y el MIR en Muyupampa y Huacareta y entre los campesinos quechua y el MBL y las ONG en Sopachuy, Tomina y Alcalá. En el primer caso, los resultados fueron mixtos pues concejales guaraní fueron electos y, sin embargo, pudieron lograr poco al interior de los concejos. Por un lado, como ellos mismos declaran, actitudes y acciones discriminatorias limitaron el avance de sus propuestas en los concejos y, por otro, sus iniciales demandas como grupo se diluyeron entre las demandas de la esfera municipal (ver secciones 4.5 y 6.2). En el caso de los municipios de baja diferenciación, particularmente en Sopachuy y Tomina, las alianzas establecidas no sólo dieron lugar a la elección de concejales quechua sino también al fortalecimiento de sus organizaciones. De esta manera, lo que aún quedaba del poder blanco-mestizo en los espacios gubernamentales de representación y burocracia urbana fue exitosamente desafiada. La falta de cohesión de grupos sociales al rededor de sus propios intereses, particularmente entre los campesinos, facilita a los grupos de poder establecidos la perpetuación de su presencia a través de la representación política. Argumentos de algunos autores tales como Lansberger y Hewitt (1970), Hobsbawn

(1973) y otros (ver sección 2.3.2) apuntan a la falta de cohesión y formación de grupos de interés entre campesinos, que continúa siendo relevantes en el caso de los municipios de estudio y explican la falta de capacidad de negociación y captura de poder de parte de los campesinos. Así mismo, Kurer (1997) señala el papel de los patrones políticos en la obstrucción del desarrollo de la formación de clases y Potter (1997) concluye sobre la importancia del papel de los grandes propietarios de tierra como fuerzas antidemocráticas de freno al fortalecimiento de organizaciones campesinas (ver secciones 2.3.2 y 4.2.2).

Para finalizar esta sección, es relevante mencionar que el grado de diferenciación social de los municipios no explica por sí sólo los resultados observados en este estudio como tampoco éstos podrían ser automáticamente extendidos a otros municipios. Es significativa, sin embargo, la importancia de esta variable en el contexto tanto Boliviano como de otros países latinoamericanos con poblaciones heterogéneas. El grado de diferenciación, entonces, constituiría una variable ineludible para el análisis de los efectos de procesos de descentralización u otros procesos democratizadores, en coincidencia con el análisis de patrones históricos de dominación, grados internos de diferenciación social, presencia o ausencia de alianzas estratégicas y la identificación de mecanismos perseguidos por los actores locales para cambiar o mantener el balance de poder a su favor.

El caso de Padilla (sección 5.6) muestra cómo no todos los grupos indígenas mayoritarios de los municipios de baja diferenciación desafiaron exitosamente la dominación de los grupos blanco-mestizos, pese a que las condiciones históricas tal como la extensa implementación de la reforma agraria los favoreció. La posición geográfica de Padilla sobre un sistema caminero principal, la importancia del idioma español como primera lengua entre los campesinos, el desarrollo de servicios del área urbana y la accesibilidad de los mercados facilitaron la diferenciación socioeconómica de sus habitantes y el fraccionamiento de la población en diferentes líneas políticas.

Este estudio sostiene, y en gran parte demuestra que, por un lado, la dominación histórica de los blanco-mestizos en sociedades con alta estratificación social deriva en resultados pobres para los objetivos de democratización y participación buscados en un proceso de descentralización. Por otro lado, una baja diferenciación y fuerte cohesión social tienden a mostrar mayores beneficios a los intereses comunes. El establecimiento de alianzas estratégicas entre los actores locales y otros externos tales como los partidos políticos y las ONG muestran ser esenciales para el empoderamiento de los campesinos en la arena política.

7.2. Reconfiguración del poder local

Mientras resulta tentador el concluir que un nuevo grupo de tecnócratas y profesionales desafían el poder de los antiguos caciques urbanos y grandes propietarios en los municipios altamente diferenciados, resulta claro que es el mismo grupo de poder caracterizado por ser predominantemente masculino y blanco-mestizo el que ha mantenido sus ventajas. Su ejercicio de poder demuestra conflictos y diferencias, sin embargo estos suelen surgir alrededor de fraccionamientos políticos y, en los mejores casos, alrededor de la búsqueda de eficiencia y eficacia en los proyectos municipales. Sin embargo, pocas veces, si alguna vez, consideran temas como la inclusión de campesinos colla o población guaraní en posiciones de representación y control. Entre las tres características de la política latinoamericana revisada en la sección 2.3.2, el patrimonialismo y el corporativismo aparecen ser los métodos dominantes de actuación. Así por ejemplo, alcaldes y concejales suelen asignar recursos tales como movilidades, infraestructura y servicios del personal técnico a su discreción y su accionar es prácticamente ignorado por los Comités de Vigilancia (ver sección 4.7). Paralelamente, la práctica corporativista en la forma de organizaciones de asociaciones de productores, grupos económicos, comerciantes y otros bajo la regulación del

gobierno municipal va en aumento; no como consecuencia del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, sino de los incentivos temporales provistos por los GM, frecuentemente con fondos de la cooperación internacional comprometida a apoyar a la organización de productores. Estas organizaciones suelen surgir y mantenerse con la esperanza de que el gobierno local les provea beneficios tales como asistencia técnica e infraestructura, por lo que tienden a surgir y desaparecer según la disponibilidad de recursos.

El patrón más extendido de dominación, sin embargo, se da a través de clientelismo político. La introducción de candidatos guaraní apoyados colectivamente por su pueblo a cambio de espacios de poder en los consejos municipales constituye tal vez la forma más dramática de clientelismo. Como las entrevistas con los concejales guaraní reflejaron, la necesidad de responder al municipio como un todo diluye las demandas de su pueblo y su capacidad de actuar específicamente en su favor. Más allá de ello, su presencia en los concejos en alianza con partidos políticos ha ocasionado varias divisiones entre aquellos que argumentan en favor de ingresar en las estructuras de poder formal con las reglas de los *karai* y aquellos que abogan por el fortalecimiento y presencia de los guaraní como pueblo de manera independiente (ver sección 4.5).

El clientelismo constituye una forma privilegiada a través de la cual grandes propietarios tanto como líderes campesinos con educación o conexiones privilegiadas debilitan la posibilidad de organización entre los campesinos del área del Chaco. Como muestra el caso del Comité de Vigilancia de Monteagudo (1999-2004), líderes sindicales todavía cooptan espacios de representación nuevos y los utilizan como instrumentos para fortalecer sus posiciones y la de su partido político. Como Zaman sugiere (1983), patrones locales que actúan como intermediarios (*brokers*) constituyen la red menor en soporte de una red mayor de políticos y burócratas, quienes ejercen influencia política. Varios entrevistado/as informaron de formas burdas de clientelismo desde

los partidos políticos tales como la compra de votos con dinero o pequeñas recompensas materiales en comunidades rurales poco antes de las elecciones. Esta práctica contribuye a la división de grupos marginales en diferentes líneas políticas durante las elecciones en los municipios altamente diferenciados. Sin embargo, campesinos y población en general tienen dificultades en distinguir entre las diferentes propuestas político partidarias y, mucho más, en distinguir propuestas estratégicas para el grupo con el que comparten formas de vida y organización (clase o grupo social). Hanya Alavi (citado por Zaman, 1983) provee una explicación que refleja la situación en los municipios de estudio al identificar la inseguridad extrema, bajos niveles de vida y lazos paternales con las élites rurales como factores de influencia en la división y competencia de lealtades al interior de la clase campesina. El mismo autor observa que en situaciones de fraccionamiento persistente, los distintos grupos antagónicos mantienen estructuras similares, mientras los líderes de las fracciones luchan por el control sobre recursos, poder y estatus en el marco social existente más que luchar por cambios en la estructura social.

Los representantes políticos en los municipios de baja diferenciación muestran diferentes características. Su poder deriva en gran parte de la delegación de autoridad de las comunidades quechua en reuniones masivas de centrales, sub-centrales y comunidades campesinas, mientras que sus lazos político-partidarios son instrumentales a sus intereses de grupo. Al implementarse la LPP, su esfera de poder se expandió hacia los liderazgos de OTB, concejalías y Comités de Vigilancia. En estos grupos se cumple la afirmación de varios autores que reconocieron ya el hecho de que grupos sociales homogéneos y organizados son capaces de tomar mejores ventajas de los proyectos de desarrollo. En el caso de Sopachuy y Tomina, esto resultó en líderes receptivos y con capacidad de respuesta a las demandas de la mayoría, como muestra las frecuentes visitas de los concejales a las comunidades y la organización de encuentros informativos y de consulta.

Paralelamente, sin embargo, es posible observar un proceso lento de diferenciación entre los líderes locales y sus seguidores. Su posibilidad de acceder a información privilegiada y, algunas veces, a un salario mensual modesto, implica un nuevo estatus social. Lo mismo se puede decir de los líderes guaraní de los municipios altamente diferenciados: La educación recibida en organizaciones eclesiásticas y una creciente atención a los pueblos indígenas a partir de principios de los 1990s permitió a una mayoría relacionarse con instituciones y proyectos de desarrollo nacionales e internacionales, y el contacto con una lógica diferente a la de sus comunidades. Tanto para líderes quechua como para los guaraní, esto suele resultar en un distanciamiento con sus grupos de origen, manifiesta en su frecuente asimilación a formas de discurso y manejo administrativo de formas de intervención, tales como la descentralización (ver sección 5.4). Esman y Uphoff (1984: 249) explican este proceso en los siguientes términos: “Mientras más capacitación y recursos se les provee [a los líderes locales], mayor distancia se crea entre líderes y miembros. El camino más corto de tratar de movilizar a la población rural desde afuera a través de sus líderes, más que tomar el tiempo para ganar entendimiento y apoyo de sus miembros, tiende a ser improductivo o incluso contra productivo, afianzando una minoría privilegiada y desacreditando la idea de acciones de grupo para la propia mejora”(t.p.).

Al posicionarse en la intersección entre comunidades y gobiernos municipales, el papel de los líderes políticos de base se transforma crecientemente del de intermediarios políticos al de intermediarios del desarrollo. El actual proceso de descentralización implica la canalización de demandas de abajo hacia arriba y la ejecución de proyectos específicos ejecutados de arriba hacia abajo. El acceso privilegiado de líderes locales a capacitación en aspectos legales y burocráticos del proceso de descentralización incrementa su poder de mediación como necesarias conexiones entre dos visiones diferentes del mundo, o al menos del desarrollo. Como muestran las entrevistas entre concejales y representantes

quechua en Sopachuy y concejales guaraní de Huacareta y Muyupampa, (ver secciones 4.5 y 5.5), ellos frecuentemente adoptan la posición y el discurso de los GM al, por ejemplo, explicar a sus comunidades los retrasos o limitaciones en la ejecución de proyectos o al buscar fondos de contraparte creando sus propias redes entre instituciones nacionales, ONG y la cooperación internacional. Al mismo tiempo, ellos representan a sus electores y sus intereses vis-á-vis “los otros”, conocidos como “las contrapartes”. La emergencia de líderes campesinos como intermediarios aparece más evidente en Sopachuy que en Monteagudo, porque su fuerte posición política histórica se afianza a través de sus relaciones de alianza con los GM y ONG, quienes implementan proyectos locales específicos. Esta “transformación” responde a lo que Bierschenk (2002: 19) llama un “descubrimiento procesal” de oportunidades más que a la ejecución de un plan previamente elaborado; muchos de ellos demuestran sinceridad e incluso fe en los proyectos que ayudan a llevar adelante. En este estudio, se observó que tanto líderes de base como técnicos municipales frecuentemente se ven “atrapados” en su función de intermediarios. Evidentemente, ellos negocian activamente y ejercen presión para obtener resultados específicos o control de recursos; sin embargo, frecuentemente se encuentran al centro de desafortunados malos entendidos entre los actores a los que conectan.

7.3. Eficiencia versus participación

El estudio muestra que la presencia de profesionales y técnicos en el GM de Monteagudo lo hace eficiente en la planificación de proyectos y atracción de recursos tanto desde el gobierno como de la cooperación internacional. La presencia de planificadores y otros funcionarios con experiencia en la ejecución de proyectos (particularmente CORDECH), aseguró desde el principio de la aplicación de la LPP un alto perfil de manejo administrativo en el municipio. Por ejemplo, el 2002 el municipio fue premiado

por su capacidad de atraer recursos externos en una relación de un boliviano de inversión por cinco bolivianos del presupuesto total. Los planes de desarrollo de Monteagudo presentan esquemas más complejos y sofisticados que aquellos de los otros municipios del estudio. Ellos cuentan además del Plan de Desarrollo Municipal (quinquenal), con políticas y estrategias de desarrollo económico por sectores y transversales. El caso de Sopachuy es diferente pues indígenas quechua presentes en el GM carecen de capacitación en el manejo burocrático y administrativo lo que frecuentemente constituye fuente de retrasos y fricciones entre ellos y el equipo técnico municipal. El apoyo técnico y económico de algunas ONG y proyectos de la cooperación internacional tienden a compensar la baja capacidad del GM para atraer fondos a tiempo de apoyar la presencia indígena en el municipio. Es posible concluir, entonces, que en Monteagudo la participación ha adquirido el significado de una herramienta adicional para la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo mientras que en Sopachuy su significado pasa por el empoderamiento de la mayoría de la población (ver sección 6.7).

La distribución de beneficios tiende a ser más irregular en municipios altamente diferenciados que en aquellos de baja diferenciación debido a un débil proceso participativo, pero sólo de manera parcial. El estudio no encontró evidencia de discriminación hacia OTB en la implementación de proyectos en Monteagudo o en Sopachuy (sección 6.6.1). Los planes municipales y los cuestionarios demostraron de la misma manera que los gobiernos locales hacen un esfuerzo por distribuir recursos de manera general y sin preferencias entre áreas urbanas y rurales. Además de algunas prácticas de favoritismo y clientelismo observadas en el pasado en Monteagudo así como un débil favoritismo por OTB rurales en Sopachuy, no es posible concluir que la distribución de recursos sea más equitativa en uno u otro municipio. Sin embargo, se puede concluir que dados los altos niveles de intermediación, predominancia de la planificación técnica sobre la planificación participativa y extensas redes clientelares involucradas, las

demandas específicas de las OTB locales son menos atendidas en Monteagudo (sección 6.3). Entonces, el gobierno local atrae fondos y ejecuta proyectos de manera eficiente, pero no en respuesta directa a las demandas de la población.

7.4. Amenazas a la legitimidad de la participación popular y la descentralización

La sección 6.6 presentó las principales amenazas identificadas por los actores locales para sostener la legitimidad del proceso de descentralización: prácticas no democráticas de los partidos políticos, demandas insatisfechas y pobreza. Evidentemente, problemas en el nivel nacional inciden en el nivel local, pero también las formas de relacionamiento entre el centro y la periferia. Por ejemplo, fallas administrativas en oficinas regionales y nacionales, retrasos en los desembolsos planificados, procesos complejos y extensos y cambios continuos en las normas debilitan la posición de los gobiernos locales. No obstante ello, y al contrario de lo encontrado por estudios en otros países, este estudio encontró que muchos de los gobiernos municipales mostraron mayor estabilidad política que la prefectura y algunos ministerios durante la crisis sociales de los años 2002 y 2003.

Un análisis de los cuestionarios y de entrevistas rebeló también que la mayoría de la población reconoce las mejoras traídas por la aplicación de la LPP en infraestructura y servicios de salud, educación y deportes, como también en la apertura de espacios de participación en la toma de decisiones y control. Durante los talleres, los líderes de OTB compararon su importancia con la reforma agraria de 1953 en Sopachuy y, en Monteagudo, con la influencia de CORDECH en las zonas rurales. Sin embargo, muchos de ellos expresan su descontento con la falta de un impacto positivo de proyectos municipales en la generación de ingresos estables. Debido a que la población no suele distinguir leyes o políticas de intervención de acuerdo a sus objetivos específicos,

muchos pobladores explican la falta de tierra, inseguridad sobre su propiedad privada y falta de mercados y precios justos como fallas de la LPP. Adicionalmente, varias demandas de las OTB apuntan a la solución de la pobreza, la degradación medio ambiental, la falta de mercados y otros cuya solución no pasa solamente por una adecuada implementación de la LPP. Esto incide en la sensación de frustración y socava el valor de procesos democráticos tales como las elecciones municipales y la planificación participativa. Por tanto, al evaluar el impacto de las intervenciones descentralizadoras en la democratización del desarrollo local es importante tomar en cuenta cómo la falta de resolución de problemas concretos –tales como acceso a mercados, contrabando, falta de protección a productos estratégicos o titulación de la tierras– tiene el potencial no sólo de minimizar, sino de revertir avances en la legitimidad de estas intervenciones.

También es posible concluir que la situación de pobreza de los campesinos todavía tiene sus raíces en su bajo estatus en los escenarios locales y nacional. En los municipios de estudio, esto se refleja en la persistencia de escasas o menores oportunidades de educación y de acumulación de bienes y en su diaria sujeción social y económica a los blanco-mestizos. Muchas familias campesinas en el Chaco todavía dependen de la buena voluntad de sus patrones para ejercer sus derechos y de los vecinos del pueblo dispuestos a tomar bajo su protección a sus hijo/as para su educación. Adicionalmente, la distribución de poder entre los líderes de OTB, miembros del Comité de Vigilancia, alcaldes, concejales, diputados uninominales, concejeros provinciales, sub-prefectos y líderes políticos, se suman a la presencia de grupos tradicionales con los que tienen relaciones asimétricas (comerciantes, dueños de camiones, grandes hacendados) y hace más difícil la identificación de un frente común de dominación. Es evidente que la emergencia del partido político MAS en las elecciones de 2004 permitió la agrupación de una gran mayoría de actores a lo largo del país frente a “enemigos” comunes, tales como políticas de mercados libre, intervención internacional en

asuntos nacionales, prácticas corruptas al interior de los partidos políticos y otros. Resulta, sin embargo, poco realista pensar que estos difusos enemigos sean suficientes para aglutinar a largo plazo a los diferentes intereses de un campesinado fraccionado y de las clases medias simpatizantes.

7.5. Implicaciones del estudio para las intervenciones descentralizadoras

Los hallazgos de este estudio ofrecen varias implicaciones para el diseño y aplicación de políticas descentralizadoras, de las cuales rescato las siguientes cuatro. Primero, el gobierno central debe ganar control sobre el proceso de descentralización. Lejos de ser una contradicción, la toma del control sobre políticas, diseño e implementación de procesos descentralizadores responderían a la necesidad de norte y liderazgo para evitar o disminuir el efecto de la re-toma de poder por parte de grupos locales de poder a través de los mecanismos descritos en el capítulo anterior. Se hace necesario, entonces, encontrar un balance entre la participación de la población y la planificación estratégica del desarrollo así como entre los poderes centrales, regionales y locales. La acción política y compromiso de los miembros de partidos políticos y sus seguidores es altamente relevante en este balance y, particularmente, en la entrega de poderes desde el centro a los espacios regionales y locales. Específicamente, los partidos políticos podrían acordar, como apoyo a las políticas de Estado, el ampliar espacios de maniobra a sus representantes regionales y municipales para que tomen sus propias decisiones y, al mismo tiempo, ejercer control sobre su desempeño. Más allá de ello, los partidos podrían promover nuevos candidatos entre grupos específicos de la población y apoyar a sus agendas y candidatos a través de sus campañas electorales y sus periodos de gobierno. Esto implicaría superar ambigüedades tales como apoyo a candidatos “comprometidos con la región” que frecuentemente

dan lugar a la perpetuación de relaciones de dominación. Para que los procesos de descentralización no pierdan su carácter democrático, deben distribuir no sólo recursos y funciones, sino poder de decisión a sus representantes y empoderar a sus pobladores en su capacidad de actuar, negociar y controlar. El peligro de convertir a la descentralización en un nuevo arreglo de aquellos con mayor poder se evidencia en este estudio, pero también el potencial democratizador de alianzas estratégicas en el marco de un diseño descentralizador que provee espacios de acción y negociación.

Segundo, la cooperación internacional cumple un papel preponderante en el desarrollo regional y local. Como tal, una importante contribución podría ser tomar en cuenta objetivos democratizadores de largo plazo al establecer relaciones bi-laterales con los gobiernos regionales y locales, en el marco de políticas nacionales. Así mismo, evitar favoritismos tales como la provisión de capacitación e información exclusivamente a grupos sociales o políticos locales privilegiados. Tanto el gobierno como las agencias de cooperación tienen el potencial de vigorizar el ímpetu inicial de la LPP a través de la provisión de información de forma masiva. La diseminación de los contenidos de las leyes que rigen el proceso de devolución de poder a los espacios locales (sea municipalización, autonomías u otros), así como la diseminación de copias de planes de desarrollo, por ejemplo, constituyen un eje fundamental en la capacidad de acción de los actores regionales y locales. Un desafío mucho mayor, sin embargo, sería reconocer y corregir el hecho de que créditos y donaciones hacen poco frente a la falta de apoyo serio a la producción nacional en los mercados internacionales. Como manifestaron varios entrevistados en todos los municipios, la pobreza rural socava los esfuerzos humanos y económicos para un desarrollo más democrático y mientras no se la enfrente, muchos de los GMs, y posiblemente prefecturas, continuarán simplemente administrando demandas y dispersando recursos en obras públicas sin impacto substancial en la vida de los pobres.

Tercero, el marco histórico local determina en gran parte la habilidad actual de maniobrar de la población por lo que es relevante corregir “eventos críticos” que perpetúan condiciones de desventaja. En el caso de los municipios estudiados, las formas y acceso a la tenencia de la tierra y organización de la migración rural marcada por el contenido y la aplicación (o no aplicación) de las reformas de 1952 y 1996 marcan procesos históricos determinantes. Así pues, la relación entre las reformas agrarias y el alcance de la descentralización democrática es directa e innegable.

Así mismo, condiciones históricas hacen necesario enfocar la atención de manera específica a aquellos marginados de forma persistente tales como, por ejemplo, los guaraní y las mujeres campesinas. En el caso de los primeros, es tiempo de postular la posibilidad real de crear municipios y mancomunidades guaraní y de apoyarlos en el alcance de eficiencia y eficacia burocrática y administrativa. De esa manera se contribuiría, además, al fortalecimiento de sus organizaciones y “redes transcomunales” de las cuales los movimientos indígenas dependen (Yashar, 1997). Tal como para los quechuas de los municipios de baja diferenciación, la creación de municipios guaraní, podría darles la oportunidad de integrar los cambios políticos y administrativos a nivel nacional, a un ritmo y reglas de representación marcados por ellos mismos. En cuanto a las mujeres campesinas, el estudio sugiere que solamente medidas específicas tales como la cuota del 30% requerido por ley, motivan a los partidos políticos y sus seguidores a buscar activamente su participación en los GMs. Vale la pena recordar a Arrieta cuando en 1995 certeramente apuntaba: “Es más fácil para un aymara tal como Víctor Hugo Cárdenas (ex-vice presidente) el sentarse al lado del Presidente de la República en el gabinete a que un indígena se siente en el concejo municipal de un pueblo” (65). Ahora, la realidad muestra que es más fácil para un indígena el sentarse en el concejo municipal de un pueblo a que una mujer se siente como cabeza de un sindicato campesino. Observación de campo mostró que el apoyo a la formación de organizaciones económicas de mujeres tiene el potencial de ofrecer una solución a resistencias

culturales, dados los beneficios que implican para toda la familia y la comunidad. La acción y el compromiso políticos de actores del desarrollo constituyen también, entonces, factores claves para fortalecer la participación de las mujeres en la planificación local. Como visto en el estudio, los recursos económicos magros, tanto en Monteagudo como en Sopachuy, limitan la voluntad de algunos oficiales de impulsar la representación femenina de las OTB. Sin embargo, como demuestra la participación femenina en Sopachuy (con sus limitaciones), los compromisos y alianzas políticas tienen el potencial de revertir patrones históricos de dominación.

Cuarto, y para concluir, quienes profundizan o transforman el proceso iniciado por la LPP necesitan revisar los orígenes de las intervenciones descentralizadoras y de participación popular, tanto cuando toma la forma de municipalismo como las de federalismo o autonomías departamentales. Al presente, la participación en el marco de la descentralización toma de manera creciente su forma instrumental a costa del empoderamiento real en la toma de decisiones sobre acciones que afectan la vida de la población local, particularmente cuando su único fin es la eficiencia sin equidad. El empoderamiento de la sociedad civil requiere tiempo y recursos y el ritmo dictado por las crecientes demandas técnicas establece un tono impaciente. Las lecciones del pasado, sin embargo, muestran que cuando las intervenciones del desarrollo no son al menos legitimadas y apropiadas por la población, suelen terminar en dispersión y pérdida de recursos y/o tienden a beneficiar solamente a los que ya estaban aventajados. La ampliación de la capacidad de actuar de los actores-ciudadano/as, tales como conocimiento y habilidad para evaluar situaciones problemáticas y organizar respuestas adecuadas a sus intereses (agencia) es, por tanto, una necesidad política y pragmática para el proceso de descentralización. Mientras exista un compromiso de los actores políticos y del desarrollo, la descentralización en Bolivia tiene todavía el potencial de enfrentar las principales amenazas puestas por la exclusión social y la pobreza, las que llevaron a Bolivia por el camino del enfrentamiento durante los últimos años.

Referencias bibliográficas

- Ameller, Vladimir
2002 *Diálogo para la descentralización. Provocaciones, avances y desengaños*. La Paz: COSUDE.
- Amsbury, Clifton
1979 “Patron-Client Structure in Modern World Organisation” en *Political Anthropology. The State of Art*. Lee Seaton & Henri Claessen (eds). La Haya: Mouton Publishers.
- Albó, Xavier y CIPCA
1999 *Ojotas en el poder local. Cuatro años después*. Cuadernos de investigación, No 53. La Paz: CIPCA.
- Ardaya Salinas, Rubén
2003 La Necesaria Evaluación del Desempeño de la Descentralización en *Temas en la Crisis No 64*, pp. 42-45.
- Arocena, José
1991 *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana-CLAEH. Universidad Católica del Uruguay, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Arrieta, Mario
1995 “Reforma del Estado y Desarrollo Rural.” Pp. 44-68 en *Desarrollo Rural en los Andes*. Centro Andino de Acción Popular. Costa Rica: ALOP.
- ATICA
2001 *Municipio de Sopachuy. Estudio Línea de Base*. Documento de trabajo. Sucre: ATICA-IC-COSUDE-MAGDR.

- Avilés, Denis Lucy
 1997 "Gender Impact Assessment of the Agrarian Reform Law in the Highlands of Bolivia." Tesis de Maestría. Bruselas: Vrije Universiteit Brussel.
- Ayo, Diego
 2003 *Municipalismo Participación Popular. Apuntes de un proceso*. La Paz: Muela del Diablo.
- 1999 *Los desafíos de la participación popular*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. La Paz: CEBEM.
- Banco Mundial
 1999 *Beyond the Center. Decentralising the State*. Trabajo en progreso para discusión. Washington D.C.: The World Bank.
- Balogun, M.J.
 2000 "The scope for popular participation in decentralisation, community governance, and development. Towards a new paradigm of center-periphery relations". *Regional Development Dialogue*. Vol. 21, No1, pp.153-173.
- Bardhan, Pranab
 2002 "Decentralization of governance and development." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 6, No 4, pp 1-33.
- Barracough, Solon, L. y Arthur, Domike. L.
 1970 "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries." Pp. 41-96 en *Agrarian Problems & Peasant Movements in Latin America*, editado por Rodolfo Stavenhagen, the Anchor Books.
- Bierschenk, Thomas et. al. 2002. *Local Development Brokers in Africa. The rise of a new social category*. Institut für Ethnologie und Afrikanstudien. Cuaderno de trabajo No 13. Mainz: Johannes Gutenberg University.
- Blair, Harry
 2000 "Participation and Accountability in the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries." *World Development*, Vol. 28. No 1, pp. 21-39.
- Blanes, José
 2003 *Descentralización. Un área de posibilidades y de conflictos. Lecciones del caso boliviano*. La Paz: Centro de Estudios Multidisciplinarios.

- Boisier, Sergio
1990 La Descentralización: Un tema difuso y confuso. *Serie Ensayos*. Documento 90/05, Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica ILPES.
- Bottero, Wendy y Kenneth Prandy
2003 “Social Interaction, Distance, and Stratification.” *British Journal of Sociology*, Vol. 54, No 2, pp. 177–197.
- Bottero, Wendy y Sarah Irwin
2003 “Locating Difference: Class, ‘Race’ and Gender, and the Shaping of Social Inequalities.” *The Sociological Review*, Vol. 51, No 4, pp. 463–483.
- Calla, Ricardo
1999 “Indigenous peoples, the law of popular participation and changes in government: Bolivia, 1994–1998.” Pp. 77–94 en *The challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Editado por Assies, Van der Haar y Hoekema. Amsterdam: Thela Thesis,
- CARITAS
1995 *Diagnóstico Socioeconómico. Plan de Desarrollo para la Franja Horizontal de la Provincia Luís Calvo*. Vol. II, Camiri: CARITAS.
- Casanovas, Roberto
1987 *Migraciones y Empleo en el Departamento de Chuquisaca: Diagnóstico y Recomendaciones Políticas*. Julio, 1987, Chuquisaca: CORDECH.
- Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD)
2000 *Desarrollo local. El Principio del Desarrollo*. Santa Cruz: Editora EL PAÍS.
- Chávez, Arnaldo
1998 *Referencias sobre Extensión–Capacitación Campesina en la Región Siles–Calvo*. Monteagudo, Bolivia. No publicado.
- Collier, David
1998 “Comparative–Historical Analysis: Where do We Stand?” American Political Science Association. Newsletter, Vol. 9, No 2. Visitado en diciembre 15 de 2004 (<http://www.she-lley.polisci.ucla.edu/apsacp/index.html>)
- Collier, Ruth B. y David Collier
2002 *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Indiana: University of Nottre Dame Press.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
 2004 “Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina (1950–1990).” Boletín demográfico, edición especial, visitado en noviembre 20 de 2004 (<http://www.eclac.org>).
- Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH)
 2000 *Testimonios Jasiakatu, voces cautivas*, Video, Chuquisaca.
 1996 *Roiqota Tekove, queremos vida*. Chuquisaca
- Cooke, Bill y Uma Kothari
 2001 “The case for Participation as Tyranny.” Pp.1–15 en *Participation: The new tyranny?* Editado por Cooke, Bill y Uma Kothari. New York.
- Coraggio, José Luís
 1997 *Descentralización, el día después* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Corporación Regional de Desarrollo de Chuquisaca (CORDECH)
 1993 *Diagnóstico de la situación actual del sector agrícola regional Chuquisaca*. Volumen I. Consultores Asociados Multidisciplinarios. Chuquisaca.
- Corte Nacional Electoral
 2003 *Resultados de elecciones nacionales y municipales*.
- Crook, Richard y J. Manor
 1998 *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: the University Press.
- Crook, Richard and Alan Sturla
 2001 *Decentralisation and Poverty—Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?* Documento de trabajo No 130. Institute of Development Studies.
- De La Fuente, Manuel
 2002 *Participación Popular y Desarrollo Local. La Situación de los Municipios Rurales de Cochabamba y Chuquisaca*. La Paz: CECLAG, pp. 1–10.
- De Wit, Joop
 2000 *Towards Good Governance at the Local Level; the Role of Grassroots Institutions*. Serie de documentos No 325. La Haya: Institute of Social Studies.
- Diamond, Larry
 1999. *Developing Democracy, toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Domingo, Pilar
 2001 “Party Politics, Intermediation and Representation.” en *Towards Democratic Viability: The case of Bolivia*, editado por Whitehead y J. Crabtree, Hampshire: Palgrave.
- Echazú, Carlos
 2000 *Estado y Clases Dominantes en Bolivia*. La Paz: C&C Editors.
- Escobar, Arturo
 2002 “The Problematization of Poverty: The Tale of Three Worlds and Development.” Pp. 79-92 en *Development. A Cultural Studies Reader*, editado por Schech, Susanne y Jane Haggis, Oxford: Blackwell.
- 1995 *Encountering Development. The Making and Unmaking of the third World*. Sussex: Princeton University Press.
- Esman, Milton y Norman Uphoff
 1984 *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, NG: Cornell University Press.
- Faguet, Jean-Paul
 2000 *Does Decentralisation Increase Responsiveness to Local Needs? Decentralisation and Public Investment in Bolivia*. Documento 999. Enero, 23, Centre for Economic Performance.
- Ferranti, David *et al*
 2003 *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank. Mexico City.
- Flores, Edmundo
 1970 “The Economics of Land Reform.” Pp. 139-158 en *Agrarian Problems & Peasant Movements in Latin America*, editado por Rodolfo Stavenhagen, the Anchor Books edition.
- FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
 1994 *Participación campesina para una agricultura sostenible en países de América Latina*. Roma.
- Fox, Jonathan
 1994a “Latin America’s Emerging Local Polities.” *Journal of Democracy*, Vol. 5(2), pp. 105-116.
- 1994b “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship.” *World politics*, Vol. 46. New Jersey: Princeton, pp. 151-184.
- Fundación TIERRA
 2002 *Jornadas de consulta y concertación sobre tierra, territorio y desarrollo rural*. Report. La Paz: Fundación TIERRA.

- García, Antonio
1970 Agrarian Reform and Social Development in Bolivia. Pp. 301-346 en *Agrarian Problems & Peasant Movements in Latin America*, editado por Rodolfo Stavenhagen, the Anchor Books edition.
- García-Guadilla, Ma. Pilar
2002 "Democracy, Decentralization and Clientelism. New Relationships and Old Practices." *Latin American Perspectives*, Vol. 29, No 5, pp. 90-109.
- Gay, Robert
2001 *The Even More Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Brazil*. The Center for Migration and Development. Documento de trabajo 01-09g. Princeton: Universidad de Princeton.
- Grebe L, Horst
1997 La Ley de Participación Popular. Pp. 171-184 en *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, editado por el Ministerio de Desarrollo Humano, Caracas: Nueva Sociedad.
- Hadenius, Axel
2003 "Decentralisation and Democratic Governance." Pp. 1-12 en *Decentralisation and Democratic Governance. Experiences from India, Bolivia and South Africa*, editado por Axel Hadenius, Estocolmo: EGDI.
- Harriss, John
2000 *How much Difference does Politics Make? Regime Differences across Indian States and Rural Poverty Reduction*. London School of Economics Working Documento No 00-01. Londres: London School of Economics.
- Havet, José
1985 *The Diffusion of Power: Rural Elites in a Bolivian Province*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Healy, Kevin
1982 *Caciques y Patronos*. Cochabamba: Ediciones El Buitre.
- Henkel, Heiko y Roderick Stirrat
2001 "Participation as Spiritual Duty; Empowerment as Secular Subjection." Pp. 168-188 en *Participation: The new tyranny?* Editado por Bill Kothari y Uma Kothari, New York: ZED Books Ltd.

- Hlupekile Longwe, Sara
1997 "The evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot." *Development in Practice* 2(7), pp. 148-156.
- Hobsbawn, E.J.
1973 "Peasants and Politics." *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 1, pp. 3-22.
- Hofmeister, Wilhelm
1995 Bolivia: la reforma de la revolución. Pp 63-120 en *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*, editado por Hofmeister y Thesing, Konrad Adenauer Stiftung y CIEDLA.
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
2002 *Chuquisaca: Resultados Departamentales, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. La Paz.
1999 *Encuesta Nacional de Empleo III-1997*. La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) y Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE)
2002 *Bolivia: Mapa de Pobreza 2001*. La Paz.
- Irurozqui Victoriano, Marta
1997 "Las buenas intenciones, venta de tierras comunales en Bolivia 1980-1989". Pp 29 -52 en *La Reindianización de América Siglo XIX*, Leticia Reina (Coordinadora), Siglo XXI: CIESAS, Méjico DF.
- Jackisch, Carlota
1998 *La Representatividad política en cuestión*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) y Konrad Adenauer Stiftung. Pp. 9-43, editado por Jackisch, Carlota, Buenos Aires.
- Jhonson, Craig
2001 *Democratic decentralisation and rural development: theories, challenges and options for policy*. Borrador, julio 2001. Overseas Development Institute.
- Jütting, Johannes *et al.*
2004 *Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact*. Documento presentado en el Centro de Estudios para el Desarrollo (Zentrum für Entwicklungsforschung), Julio 1 de 2004. Bonn.
- KADASTER
1998 *Formas Consuetudinarias de Propiedad y Tenencia de la Tierra en el Departamento de Chuquisaca*. Informe preliminar. La Paz.

- Kant Singhal, Pankaj
 2002 "Theories of participation: A developmental Standpoint." Pp 244-248 en *Democratic Decentralisation and Panchayati Raj in India*, editado por Dubey, M.P y Murni Padalia, New Delhi: Anamika Publishers y Distributors Ltd.
- Kay, Cristóbal
 1997 *Latin America's Exclusionary Rural Development in a Neo-Liberal World*. Documento presentado en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de 1997, Guadaluajara-México, Abril 17-19.
- Kurer, Oskar
 1997 *The political foundations of development policies*. Maryland: University Press of America.
- Kurian, George
 1999 *Empowering conditions in the decentralisation process: an analysis of dynamics, factors and actors in Panchayati Raj institutions from West Bengal and Karnata, India*. Working Paper Series No 228. The Hague: Institute of Social Studies.
- Mc Neish, John
 2002 "Globalization and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of community and Ethnicity in Highland Bolivia." *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 29, No 3, pp. 228-269.
- Mahoney, James.
 2001 "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective." *Studies in Comparative International Development*, Primavera 2001, Vol. 36, No 1, pp. 111-141.
- 2003 "Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America." *American Journal of Sociology*, Vol. 109, No 1, pp 50-106.
- Mathew, G. y Anand Mathew
 2003 "India: Decentralisation and Local Governance –How Clientelism and Accountability Work." Pp.13-60 en *Decentralisation and Democratic Governance. Experiences from India, Bolivia and South Africa*, editado por Axel Hadenius, Stockholm: EGDI.
- Mayorga, René Antonio
 1991 *Las transformaciones en el proceso de democratización. Democratización y modernización del estado en Bolivia*. Cuadernos

- CEBEM, No 4. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- Medina, Javier
1997 La Participación popular como fruto de las luchas sociales. Pp. 75-107 en *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, editado por el Ministerio de Desarrollo Humano, Caracas: Nueva Sociedad.
- 2001 *Manifiesto Municipalista. Por una democracia participativa municipal*. La Paz: Ediciones Garza Azul.
- Ministerio de Desarrollo Humano y Participación Popular Secretaría Nacional de Participación Popular
1997 *El Pulso de la Democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad, pp 3-16.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
2000 *Participación Popular. Segunda Evaluación-Aprendizaje de la Ley 1994-1999*. La Paz.
- Molina, S. Carlos Hugo
1997 Justificación de motivos. Pp. 33-36 en *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Mosse, David
2001 "People's Knowledge, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development." Pp. 1-33 en *Participation: The new tyranny*, editado por Cooke, Bill and Uma Kothari, New York: ZED Books Ltd.
- Nelson, Joan
1987 "Political Participation." Pp. 103-159 en *Understanding Political Development*, editado por Weiner, Myon y Samuel Huntington, Illinois: Waveland Press.
- Nijenhuis, Gery
2002 *Decentralisation and Popular Participation in Bolivia. The Link Between Local Governance and Local Development*. Utrecht: Geographical Institute.
- Núñez del Prado, José
2001 Visiones sobre desarrollo rural en *Encuentro sobre desarrollo rural*. La Paz: Grupo DRU.
- Lambright, Gina Margaret
2003 "The dilemma of decentralisation: A study of local politics in Uganda." Michigan State University. Retrieved August 23rd, 2004 (<http://www.lib.umi.com/dissertations>).

- Landsberger, Henry y Cynthia Hewitt
 1970 "Ten Sources of Weakness and Cleavage in Latin American Peasant Movements." Pp. 559-583 en *Agrarian Problems & Peasant Movements in Latin America*, editado por Rodolfo Stavenhagen, the Anchor Books edition.
- Lehmann, David y Anthony Bebbington
 1998 "NGOs, the State, and the Development Process: The Dilemmas of Institutionalization." Pp. 251-270 en *The changing role of the state in Latin America*, editado por Menno Vellinga, Colorado: Westview Press.
- Lema, Ana María (Coord)
 2001 *De la huella al impacto. La participación popular en municipios con población indígena*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. La Paz: Fundación PIEB.
- Litvack, Jennie *et al*
 1998 "Rethinking Decentralisation in Developing Countries." *The World Bank. Study series 21461*, Washington, septiembre 1998.
- Long, Norman
 2001 *Development Sociology. Actor perspectives*. Londres y Nueva York: Routledge
- Oyugi, Walter
 2000 "Decentralisation and Citizen Participation in Africa." *Regional Development Dialogue*. Vol. 21, No 1, Spring 2000, pp. i-xix.
- Paulson, Susan
 1999 "Beyond the farmer and its plot: social differentiation and interdependence in forest management." Retrieved December 12th, 2001. (<http://www.iucn.org>).
- Pearse, Andrew
 1970 "Agrarian Change Trends in Latin America." Pp. 11-40 in *Agrarian Problems & Peasant Movements in Latin America*, editado por Rodolfo Stavenhagen, the Anchor Books edition.
- Pierson, Paul
 2000 "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, Vol. 94, No 2, pp. 251-267.

- Pierson, Paul y Theda Skocpol
 2002 “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science.” Harvard University, editado por Katznelson, Ira y Helen Milner. *The State of the Discipline*. New York. Retrieved December 2nd, 2004 (<http://www.polisci.berkeley.edu/faculty/bio/permanent/Pierson,P>).
- Platteau, Jean-Philippe
 2004 “Monitoring Elite Capture in Community Driven Development.” *Development and Change* 35, pp. 223-246.
- Potter, David
 1997 “Explaining Democratisation.” Pp. 1-23 in *Democratisation* editado por Potter, David, David Goldblatt, Margaret Kiloh y Paul Lewis, Cambridge: The Open University.
- Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM)
 2000 *Empoderamiento de las Comunidades Campesinas e Indígenas*. Ayuda Obrera Suiza (AOS) y Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM). La Paz.
- Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER) –Sopachuy. 1999. *La Promoción Económica en el Municipio de Sopachuy*. Working Paper. Sopachuy.
- Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER)– Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Ministerio de Agricultura y Ganadería
 2000 *Municipio Productivo (Promoción Económica Rural)*. Santa Cruz: Editorial EL PAIS.
- Rahnema Majid
 1995 La Participación: ¿necesidad, mito o peligro? Pp. 13-33 in *Autodeterminación: Análisis histórico-político y teoría social*, No 13, Julio 1995.
- República de Bolivia
 2001 *Ley del Diálogo Nacional 2000*. La Paz.
 2001 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. La Paz.
 1997 *Manual de Planificación Participativa*. La Paz.
 1996 *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. La Paz.
 1995 *Ley de Descentralización Administrativa*. La Paz.
 1994 *Ley de Participación Popular*. La Paz.
 1953 *Ley Nacional de Reforma Agraria*. La Paz.

Roberts, Bryan

- 2001 "The New social Policies in Latin America and the Development of Citizenship: an Interface Perspective." Paper presented at the seminar: *Agency, Knowledge and Power: New Directions in the Sociology of Development*. Diciembre, 14-15, 2001. Wageningen University y Research School of Resource Studies for Development (CERES).

Rojas, Gonzalo

- 1997 Modernización, democracia y participación. Pp. 239-246 en *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, editado por el Ministerio de Desarrollo Humano, Caracas: Nueva Sociedad.
- 2002 Evaluación de la democracia boliviana y prospectiva. Pp. 1530 en *Escenarios de conflicto*. La Paz: Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA).

Rojas, Gonzalo *et al.* 2000. *Élites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. La Paz: Fundación PIEB.

Romero Ballivián, Salvador

- 2005 *En la Bifurcación del Camino. Análisis de Resultados de las Elecciones Municipales 2004*. Cuaderno de Análisis e Investigación No 5. La Paz: Corte Nacional Electoral

Rondinelli, Dennis, J.S. Cullough, y Ronald Johnson

- 1989 "Analysing Decentralisation Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework." *Development and Change*, SAGE, Londres. Vol. 20, pp. 57-87.

Rowland, Allison

- 2001 "Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico." *World Development*, Vol. 29, No 8, pp. 1373-1389.

Shefner, Jon

- 1998 "The Redefinition of State Policies in the Social Arena: The Case of Mexico." Pp. 189-212 en *The Changing Role of the State in Latin America*, editado por Menno Vellinga, Oxford: Westview Press.

Schönwälder, Gerd

- 1997 New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments. *Development and Change*, Vol. 28, pp. 753-770.

- Schwartz, Herman
2003 “Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism.” Department of Politics. University of Virginia. Visitado en Enero 5 de 2005 (<http://www.people.virginia.edu/~hms2f>).
- Schwartzman, Simon
1974 “Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies.” Pp. 89-109 en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, editado por James M. Malloy, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Scott, John
1996 *Stratification and Power. Structures of Class, Status and Command*. Cambridge: Polity Press.
- Siam y FAM-Bolivia
2008 14 años de Municipalización en cifras. Visitado en junio 2 de 2008. (http://siam.enlared.org.bo/documentos/14_años_de_Participacion_Popular.pdf)
- Silva, Patricio
1998 “Neoliberalism, Democratization, and the Rise of Technocrats.” Pp. 75-92 in *The Changing Role of the State in Latin America*, Editado por Menno Vellinga. Oxford: Westview Press.
- Smoke, Paul
1999 “Understanding decentralization.” *Regional development dialogue*, Vol. 20, 2, pp. 1-17.
- Stavenhagen, Rodolfo
1971 *Decolonizing Applied Social Sciences*. Pp. 333-344, Genova: International Institute for Labour Studies.
- Ströbele-Gregor, Juliana
1999 Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia. Pp. 133-146 en *Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, editado por Hengstenberg, Kohut y Maihold, Caracas: Nueva Sociedad.
- Toranzo, Roca Carlos
1997 Descentralización del Poder y Construcción de Sujetos Colectivos. Pp. 197-210 en *El pulso de la democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Secretaría Nacional de Participación Popular. Caracas: Nueva Sociedad.

- Treisman, Daniel
 2000 "Decentralisation and the quality of government." Borrador preliminar. Department of Political Science, University of California, Los Angeles. Visitado en noviembre 25 de 2004 (<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/>).
- University of Oslo
 2003 *States and regions: exploring the relationships*. PhD course organised by the Centre for Development and Environment, University of Oslo, 23–26 April 2003. Oslo. Visitado en noviembre 12 de 2004 (<http://www.sum.uio.no>).
- Urioste, Miguel
 2002 *Desarrollo Rural con Participación Popular*. La Paz: Fundación TIERRA.
 2001 *Bolivia: Descentralización municipal y participación popular*. Documento de trabajo, marzo 2001. La Paz: Fundación TIERRA.
- Veltmeyer, Henry *et al.*
 1997 *Neoliberalism and class conflict in Latin America. A comparative perspective on the political economy of structural adjustment*. Londres: Macmillan Press Ltd.
- Vellinga, Menno
 1998 "The Changing Role of the State." Pp. 1-26 en *The Changing Role of the State in Latin America*, editado por Menno Vellinga, Oxford: Westview Press.
- Verdesoto, Luis
 1997 El Concepto y las Experiencias Regionales de Participación. Pp. 349-380 en *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, editado por el Ministerio de Desarrollo Humano, Caracas: Nueva Sociedad.
- Weinberger Katinka
 2000 *Women's participation. An Economic analysis in Rural Chad and Pakistan*. Editado por Heidhues, Frany y Joachim von Braun. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Wiarda, Howard
 1981 *Corporatism and National Development in Latin America*. Colorado: Westview Press Boulder.
- Willis, Eliza *et al.*
 1999 "The politics of decentralisation in Latin America." *Latin American Research Review*, Vol. 34, Number 1, pp. 7-31.

- Wimmer, Andreas
 2001 “Globalizations Avant la Lettre: A Comparative View of Isomorphization and Heteromorphization in an Inter-Connecting World.” *Comparative Studies in Society and History*, 43(3), pp. 435–466.
- 2002 *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity*. Cambridge: University Press.
- Work, Robertson
 2001 “Decentralisation, governance and sustainable regional Development.” *New Regions: Concepts, issues and practices*, Vol. 3. Westport CT: Greenwood Press (UN Centre for Development Publications), pp. 21–33.
- Yashar, Deborah
 1997 *Indigenous Politics and Democracy. Contesting Citizenship in Latin America*. Documento de trabajo No 238. Universidad de Princeton. Julio 1997.
- Yashar, Deborah
 2004 *Contesting Citizenship: Indigenous Movements, the State, and the Postliberal Challenge in Latin America*. Cambridge University Press.
- Zaman, M.Q.
 1983 “Patron-Client Relations: The Dynamics of Political Action” *Asian Profile*, Diciembre 1983, Vol. 11, No 6, pp. 605-616.

Planes de Desarrollo Municipal (PDMs):

- ACLO
 1995 Plan de desarrollo participativo del municipio de Huacareta. Volumen I, II.
- ACLO
 1998 Plan de desarrollo municipal del municipio de Sopachuy.
- ACLO
 2001 Plan de desarrollo municipal del municipio de Alcalá. Volumen I, II.
- CESBOL
 2001 Ajuste al plan de desarrollo municipal de Sopachuy.
- CEDEC

- 1997 Plan de desarrollo municipal del municipio de Padilla.
CESTPRO y PDCR II
- 1999 Plan de desarrollo municipal del municipio de Villa Vaca
Guzmán (Muyupampa).
- CONSULTORA REYES
- 2001 Plan de desarrollo municipal del municipio de Tomina. Vo-
lumen I, II.
- Fundación CEIBO
- 2001 Plan de desarrollo municipal del municipio de Alcalá.
- HECOP
- 2001 Ajuste al plan de desarrollo municipal de Padilla.
- PDCR II
- 1999 Plan de desarrollo municipal “San Pablo de Huacareta”.
- UNIVERSIDAD NUR
- 1997 Plan de desarrollo municipal de Monteagudo. Volumen I,
II, III
- UNIVERSIDAD NUR & PDCR II
- 2001 Plan de desarrollo municipal de Monteagudo. Volumen I,
II

Anexos

Anexo 1: Lista de personas entrevistadas

Municipio de Monteagudo

Nombre	Posición
Arnaldo Saavedra	Alcalde
Patricia Silveti	Concejala
Dora Camargo	Concejala
Hugo Abdelnur Suárez	Concejal
Ángel Apodaca Lizarazu	Concejal
Nelly Lanuza	Concejala
Bonifacio Aguilera	Concejal
Andrés Herrera	Presidente del Comité de Vigilancia
Grover Castro Díaz	Director de la Oficina de Planificación del GM
Jorge Abdelnur Suárez	Consejero Provincial
Alicia Barja	Responsable de la unidad de impuestos del GM
Ivana Siles	Oficial Mayor del GM
Mario Rojas	Sub-Prefecto
Emiliana Olgüín Medina	Jefe Regional del Instituto Nacional de Reforma Agraria
Javier Villarroel	Juez Local
Evelin Peters	Primera Coordinadora del Comité Central Menonita
René Rojas	Segundo Coordinador del Comité Central Menonita
Mariana Arciénaga	Responsable del Programa para Adolescentes de Salud Reproductiva del CIES
Richard Álvarez	Responsable de la Oficina Regional de Derechos Humanos
Edgar Chávez	Ex-Consultor y fundador del Consejo de Capitanes Guaraní de Chuquisaca
Eloy Blanco	Funcionario local de la Fundación PROINPA
Peter Smith	Voluntario del Cuerpo de Paz
Gustavo Ticona Durán	Acting Director of the Centre of Research and Genetic Improvement "Los Sauces"
Walter Herrera	Responsible of the Program of Extension and Credit of the "Proyecto Unificado"
Marco Antonio Acinca	Director of the Health District
Lázaro Paniagua Morales	Director of the Education District

Raúl Zegarra Pantoja	Parish priest of the catholic church
Arturo Cortez	Responsable de la Administración de Crédito. Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Martín de Porres Ltda."
Jaime Guzmán Balderas	Miembro del consejo de la Cooperativa Integral "San José Obrero"
Rocío Veizaga	Consultora local
Mario Mencías Rodríguez	Ex subprefecto y alcalde. Miembro del Comité Cívico y Ejecutivo del Sindicato de Comerciantes de Monteagudo.
Ninfa Sensano	Profesora retirada
Katherin Isvick Vda. de Peralta	Ex propietaria de hacienda
Beimar Peralta	Ex propietario de hacienda y miembro del MNR
Arnaldo Chávez	Ex- funcionario de la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca, autor e investigador
Williams Cortez Aparicio	Presidente del Comité Cívico
Alex Quintana	Miembro de la Asociación Cívica "Unión Progresista Saucuña" y miembro de la Asociación Local de Ganaderos.
Walter Rodas Flores	Secretario de Relaciones de la comunidad Valle Nuevo (OTB)
Renato García	Miembro de la comunidad de Peñaderías (OTB)
Gregorio García	Presidente de la OTB "San Miguel del Bañado"
Dora López	Comerciante en San Miguel del Bañado
Fidencia López	Comerciante en San Miguel del Bañado
Yolanda Cardozo	Presidente de la comunidad "Timboypampa" (OTB)
Mario Suárez	Capitán Guaraní de "Cañadillas" (Presidente de OTB)
Victoria Rodríguez	Ex-president of the community "Casapa" (OTB)
Francisco Zoreta	Ex líder de la organización de mujeres "Casapa"
Vicente García	Vicepresidente de la comunidad "Tacuara" (OTB)
Juan Poma	Presidente del barrio "Primero de Mayo" (OTB)
Dora Sensano	Presidente del barrio "Los Naranjos" (OTB)
Florentino Céspedes	Presidente del barrio "Candua" (OTB)
Carlos Martínez	Presidente del barrio "Lagunillitas" (OTB)
José Luis Núñez	Presidente del barrio "La Tablada" (OTB)
Ivar Salazar	Presidente del barrio "Los Pinos" (OTB)
Carlos Gonzales	Presidente del barrio "El Paraíso" (OTB)
Marina Ortega de Carballo	Comerciante
Andrea Rodríguez	Vicepresidenta de la Asociación de Mujeres Productoras AMPROCOM
Justina Barrios y Seferina Rodríguez	Mujeres campesinas miembros de la asociación de productoras organizada por la ONG PROINPA
Ramiro Valdivieso	Presidente de la Federación de Productores Agropecuarios "FEDEAGRO"
Ángel Ramos	Consultor de ANDECH y la cooperación holandesa SNV
Mónica García	Miembro del Comité de Vigilancia
Edwin Velásquez	Diputado Uninominal de Monteagudo
Jacinto Aramayo	Jefe del comando regional del MNR en Monteagudo

Municipio de Sopachuy

Nombre	Posición
Jorge Jaime Daza Ramos	Alcalde
Maritza Rejas	Concejala
Eulogia Galarza	Concejala
Rafael Marín	Concejal
Félix Mercado	Concejal
Pedro Galarza	Concejal
Juan Manuel Bolaños S.	Director de Planificación y Proyectos del GM
Fuad Crespo	Responsable de la oficina de impuestos del GM
Paulino Sardan Cerezo	Presidente del Comité de Vigilancia
Ramón Guzmán Aldunate	Director del Distrito de Educación
Alfredo Téllez Ortiz	Padre de la Iglesia Católica local
Waldir Crespo Veizaga	Presidente de Barrio (OTB), miembro del Comité Cívico y ex-alcalde
Alejandro Jiménez	Ex-alcalde
Mery Orozco	Farmacéutica y ex-alcaldesa
Daniel Vargas Ayllón	Responsable de la oficina local de la Cooperativa "COSAL"
Ives Encinas	Profesor jubilado y ex funcionario del Viceministerio de Asuntos Indígenas
Claudio Nava	Miembro de la Asociación de Productores de Frijol. Trabajador de la Cooperativa Agraria local "San José Obrero"
Jaime Martínez	Responsable local y técnico de la ONG "ATICA"
Juan Flores Estrada	Secretario Ejecutivo de la Central Unica de Trabajadores Campesinos de la provincia Tomina
Francisco Cerezo	Ex-secretario ejecutivo de la sub-central de trabajadores campesinos
Francisco Núñez	Presidente de la comunidad "Rodeo" (OTB)
Marciano Serrano	Presidente de la comunidad "San Blas Alto" (OTB)
Filemón Paredes	Presidente de la comunidad "Tambillos" (OTB)
Pastor Cáceres	Presidente de la comunidad "Pampas del Carmen" (OTB)
Edonia Cáceres	Campesina promotora de Salud en "San Juan de Horcas" (OTB)
Williams Colque	Consultor técnico de la cooperación danesa DANIDA
Porfirio Campos Padilla	Presidente del Comité de Vigilancia

Municipio de Huacareta

Nombre	Posición
Juan Carmelo Miranda	Alcalde
Sra. Pardo	Concejala
Julián Díaz	Concejal
Salvio Guzmán	Concejal
Héctor Panoso Soraire	Presidente del Comité de Vigilancia
Bonifacio Díaz	Capitán guaraní de la comunidad "Ipati" (OTB)
Benita Balderas	Líder guaraní de la comunidad "Anguaguazu" (OTB)
Justina Pinto	Líder guaraní de la comunidad "Villa Hermosa" (OTB)
David Cardona	Sub-alcalde de "El Ingre"
Alberto Guzmán	Ex - propietario de hacienda

Municipio de Villa Vaca Guzmán (Muyupampa)

Nombre	Posición
María Estela Valderas	Concejala
Félix Flores Medina	Concejal
Ciro Espinoza	Secretario del Comité de Vigilancia
Juan Manuel Barrientos	Asistente técnico del GM

Municipio de Machareti

Nombre	Posición
Jacinta Ortega	Concejala
Fermin Romero	Miembro del Comité de Vigilancia

Municipio de Tomina

Nombre	Posición
José Aragón	Alcalde
Santiago Quenta	Concejal

Municipio de Padilla

Nombre	Posición
Miguel Ángel Vega Belaunde	Concejal y alcalde en tres anteriores periodos

Municipio de Alcalá

Nombre	Posición
Hugo Morales	Contador del Gobierno Municipal

Sucre

Nombre	Posición
Maria Cristina Mostajo	Jefe de la Unidad de Pueblos Indígenas y Nativos de la Prefectura de Chuquisaca
Lithzy Flores	Asesora en género y asuntos organizacionales de la Cámara Departamental de Organizaciones Económicas Campesinas
Valeriano Tarifa	Coordinador de la Cámara Departamental de Organizaciones Económicas Campesinas
Giel Ton	Asesor de las Organizaciones Económicas Campesinas a nivel nacional
Miguel Morales	Director de la "Consultora Sur"
Ramiro Guerrero	Director de la Fundación TIERRA en Chuquisaca
Lino Flores	Jefe de la Unidad de Fortalecimiento Municipal de la Prefectura de Chuquisaca.
Joel Alcocer	Responsable local administrativo de la cooperación técnica holandesa (SNV)
Edmundo Zelada	Director del Programa de Apoyo para el Desarrollo Rural de Chuquisaca (PA- DER).
Susana Rengel	Responsable de la Unidad de Productividad y Competitividad de la Prefectura de Chuquisaca
Grete Bernal	Responsable del Departamento de Planificación. Fundación ATAR
Rubén Julio Porcel Bernal	Operador Departamental del PDGR-II Chuquisaca
Mario Torrez	Gerente Regional de ACLO – Chuquisaca
Mario Cruz	Funcionario de la Prefectura de Chuquisaca
Jonhny Reyes	Gerente Departamental de CARE – Chuquisaca

La Paz

Nombre	Posición
Diana Urioste	Directora Ejecutiva de la asociación de ONG "Coordinadora de la Mujer"
Ana Quiroga	Miembro de la ONG "Coordinadora de la Mujer"
Cecilia Salazar	Catedrática e investigadora del Programa de Post-Grado de la Universidad Mayor de San Andrés-CIDES
Miguel Urioste	Director Ejecutivo de la Fundación TIERRA
Peter Pfauman	Coordinador de Desarrollo Rural GTZ
Mauricio Riveros	Director Nacional de Proyectos ACDI/CESO
María Julia Jiménez	Directora Ejecutiva del CIOEC
Franz Barrios	Senador por Chuquisaca, líder nacional del MBL
F. Quaglino	Viceministro de Descentralización y Fortalecimiento Municipal
Rafael Aramayo	Director Ejecutivo de Proyectos CESO-SACO
Javier Medina	Consultor de la Cooperación Técnica Alemana GTZ
Carlos Hugo Molina	Director del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, CEPAD.
Shirley Chuquimia	Consultora Legal de la Comisión de Participación Popular de la Honorable Cámara de Senadores
Carlos Fernández	Supervisor técnico de la Comisión de Participación Popular y Descentralización de la Cámara de Diputados

Anexo 2: Porcentaje aproximado en la distribución de recursos entre las áreas urbanas y rurales, estimación para el periodo 2001-2005

Monteagudo

Programa	Monto	% en áreas rurales	% en áreas urbanas
Educación*	1.438.335	67,0	33,0
Salud*	306.733	71,7	28,3
Saneamiento básico	1.705.779	41,25	58,75
Infraestructura urbana	1.065.704	0,0	100
Inversiones en riego	1.103.751	100	0,0
Caminos locales	7.234.232	95,0	5,0
Inversiones en energía	737.559	98,0	2,0
Asistencia técnica	477.292	98,7	1,3
Recursos naturales y medio ambiente	992.929	62,2	37,8
Promedio general en %		70,42	29,58

Sopachuy

Programa	Monto	% en áreas rurales	% en áreas urbanas
Educación*	380.275	80,10	19,90
Salud*	165.500	89,40	10,60
Saneamiento básico y mejora de viviendas	870.345	96,14	3,86
Infraestructura urbana	419.720	–	100
Inversiones en riego	766.268	100	–
Caminos locales	1.183.390	100	–
Inversiones en energía	95.585	100	–
Asistencia técnica	369.825	94,80	5,20
Recursos naturales y medio ambiente	76.037	100	–
Promedio general en %		84,5	15,5

*Los proyectos dirigidos conjuntamente a áreas rurales y urbanas no fueron incluidos en el cálculo. Tampoco se incluyeron gastos burocráticos y aquellos dirigidos a beneficiar al municipio como un todo.

Fuente: Basada en el resumen de inversiones de los PDMS 2001-2005 de los gobiernos municipales de Monteagudo y Sopachuy.

Anexo 3: Evaluación del desempeño de autoridades y representantes por los líderes de OTB de Monteagudo y Sopachuy, 2003 (de 0 a 7)

Autoridades y representantes	Monteagudo		Sopachuy	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Miembros del CV	3,3	2,3	3,8	4,4
Concejales	3,0	3,0	3,9	4,2
Alcalde	4,0	3,0	3,5	4,3
Prefecto	2,5	2,5	3,0	2,3
Senadores y Diputados	3,7	3,3	2,7	1,4
Presidente	3,1	2,3	2,4	2,8

Fuente: Talleres en Monteagudo, Mayo 10 y Sopachuy, Mayo 13, 2003.

Anexo 4: Cambio del estatus de algunos programas de CORDECH en la región, después de la aprobación de la LPP y LDA

Programas de desarrollo local antes de la LPP y LDA	Cambio	Situación actual
Unidad de planificación	Se convirtió en la Unidad Institucional de Fortalecimiento de los municipios de Monteagudo y Huacareta en 1994	No existe.
4 establecimientos porcinos en Zapallar, La Huerta, Mesa Verde y Bañado	Fuera de uso	La infraestructura pasó a los respectivos GM, el último fue cedido al regimiento militar.
Componente de extensión y crédito	Se convirtió en parte del Programa Unificado bajo un directorio común compuesto por miembros del GM de Monteagudo, Prefectura, Comité Cívico, FEDEAGRO, Federación Campesina y lo que quedó de CORDECH.	Programa de crédito y extensión agrícola. Todavía funcionando, pero desde 1997 la Prefectura y el GM no contribuyen con recursos.
Establecimiento porcino Sauces		Proyecto de producción de material genético porcino. Todavía funciona, pero irregularmente.
Centro frutal La Esmeralda		Proyecto de investigación y producción de plantas. Todavía funciona bajo el GM Monteagudo.
Planta de alimentos balanceados	Intento fallido de privatización	Utilización parcial por el proyecto de material genético porcino.
Laboratorio de diagnóstico	Paralizado	Uso parcial por parte del proyecto de extensión y crédito.
Farmacias veterinarias	Paralizadas	No existen
Centro del mejoramiento del maíz	Dejó de funcionar	Infraestructura bajo propiedad del municipio de Muyupampa. Todavía funciona pero con menos recursos.
Proyecto de Desarrollo Agrícola Machareti	Reducción de personal	Datos no disponibles
Centro de mejoramiento e investigación bovino El Salvador	Reducción de personal. Se convirtió en el Centro Experimental del Chaco	Todavía trabajando como independiente, pero bajo control del GM.
Centro de mejoramiento bovino Iboperenda	Dejó de funcionar	Infraestructura bajo propiedad del municipio de Muyupampa. Todavía funciona, pero con serias limitaciones.
Fondo de Financiamiento Departamental (FONDESA)	Dejó de funcionar	No existe
Programa vial	Cancelado	La maquinaria fue otorgada en comodato a los municipios de Monteagudo y Huacareta.

Fuente: Trabajo de campo, 2003.